



Warszawa, dnia 19 lutego 2016 r.

DKSiW-K-I-093-1/2016

Egz. Nr 1...

Pan
nadbrygadier Ryszard Dąbrowa
Rektor - Komendant
Szkoły Głównej Służby Pożarniczej
w Warszawie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli zrealizowanej w trybie zwykłym, ujętej w *Planie kontroli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na rok 2015* na temat: *System organizacji zamówień na roboty budowlane w SGSP*, w terminie od dnia 22 czerwca 2015 r. do dnia 30 września 2015 r. w Szkole Głównej Służby Pożarniczej¹ z siedzibą w Warszawie przy ul. Słowackiego 52/54.

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej*², przez zespół kontrolerów w składzie: Jolanta Pionkowska, główny specjalista Wydziału I Kontroli Departamentu Kontroli Skarg i Wniosków, kierownik zespołu kontrolującego oraz Barbara Góra, radca ministra Wydziału I Kontroli Departamentu Kontroli Skarg i Wniosków, członek zespołu kontrolującego.

Zakres kontroli obejmował następujące zagadnienia:

1. Funkcjonowanie systemu zamówień publicznych w zakresie robót budowlanych o wartości przekraczającej i nieprzekraczającej w złotych równowartości kwoty³, o której mowa w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁴.
2. Nadzór i organizacja systemu zlecania zamówień publicznych.

¹ Zwanej dalej również Szkołą, Uczelnią lub SGSP.

² Dz. U. Nr 185, poz. 1092, zwanej dalej również ustawą o kontroli.

³ Tj. 14.000 euro lub 30.000 euro.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 907, z późn. zm., zwanej dalej również ustawą Pzp.

Kontrolą został objęty okres od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 31 grudnia 2014 r.

Celem kontroli była ocena funkcjonowania systemu zlecenia i realizacji zamówień publicznych na roboty budowlane, ze zwróceniem szczególnej uwagi na to, czy wszystkie jego części działają poprawnie oraz wskazanie ewentualnych wadliwie działających elementów omawianego systemu.

Ocena działalności jednostki kontrolowanej została dokonana na podstawie ustalonego stanu faktycznego przy zastosowaniu kryteriów kontroli, wynikających z ustawy *o kontroli* takich jak: legalność, gospodarność, celowość oraz rzetelność.

Funkcjonowanie systemu zamówień publicznych w zakresie robót budowlanych realizowanych przez Szkołę Główną Służby Pożarniczej, w tym nadzór i organizację systemu zlecenia zamówień oceniono **negatywnie**.

Powyższa ocena wynika ze zbyt dużej ogólności lub braku w SGSP stosownych regulacji wewnętrznych – opisanych w dalszej części niniejszego dokumentu – wprowadzających mechanizmy gwarantujące skuteczną kontrolę wydatkowania środków publicznych, stwarzające warunki do zachowania zasady konkurencyjności oraz zapewniające zainteresowanym podmiotom równy dostęp do możliwości dostarczania towarów i świadczenia usług na rzecz SGSP, jako jednostki należącej do sektora finansów publicznych. Brak w SGSP systemowego podejścia do kwestii związanych z udzielaniem zamówień publicznych skutkowało nieopracowaniem stosownych regulacji wewnętrznych. Ponadto, ze względu na to, że regulacje wewnętrzne stanowią jeden z elementów kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*⁵, należy stwierdzić, że ich brak lub zbyt mała ich szczegółowość mogły stwarzać warunki do nieracjonalnego wydatkowania środków publicznych.

Istotny wpływ na ocenę działalności jednostki kontrolowanej miało również nieprzestrzeganie w toku wykonywanych czynności, przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności ustawy *Pzp*, w zakresie przygotowania i prowadzenia postępowań o zamówienie publiczne, co miało wpływ na ich wynik. Dodatkowo na ocenę tę wpływ miało nierzetelne wykonywanie obowiązków w zakresie odbioru przedmiotów zamówień, a także nierzetelne i niezgodne z postanowieniami umów regulowanie zobowiązań, co z kolei doprowadziło do powstania obowiązku zapłaty odsetek za zwłokę, naliczanych zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa*⁶ i przysługujących wykonawcy bez wezwania, na podstawie ustawy z dnia 8 marca 2013 r. *o terminach zapłaty w transakcjach handlowych*⁷. Nieprawidłowe działania jednostki kontrolowanej mogą stanowić naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o czym szczegółowo będzie mowa w dalszej części niniejszego dokumentu.

Powyższej negatywnej oceny nie zmieniają – ze względu na charakter oraz skalę ujawnionych nieprawidłowości i uchybień – prawidłowe działania podejmowane przez SGSP w zakresie właściwego planowania zadań inwestycyjnych i remontowych oraz zabezpieczania środków finansowych na ich realizację, opisywania zgodnie z ustawą *Pzp* niektórych przedmiotów zamówień, sporządzania i modyfikowania specyfikacji istotnych warunków zamówień⁸, wskazywania pozacenowych kryteriów oceny ofert wraz z opisami ich znaczeń oraz sposobami oceny umożliwiającymi wybór najkorzystniejszej oferty.

⁵ Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.

⁶ Dz. U. z 2012, poz. 749, z późn. zm, zwanej dalej również ustawą *Ordynacja podatkowa*.

⁷ Dz. U. z 2013, poz. 403, zwana dalej również ustawą *o terminach zapłaty w transakcjach handlowych*.

⁸ Zwanych dalej również SIWZ.

Kontrolą zostały objęte następujące postępowania o udzielenie zamówień publicznych:

1. *Przebudowa pomieszczeń przyziemia w budynku B obiekt 01 – w celu ich dostosowania do wymagań stacjonarnego obiektu ćwiczeń (komora dymowa) wraz z dostawą i montażem ścieżki, w tym:*
 - zamówienie nr PN 9/13 pn.: *Przebudowa pomieszczeń przyziemia w budynku B obiekt 01 – w celu ich dostosowania do wymagań stacjonarnego obiektu ćwiczeń (komora dymowa) wraz z dostawą i montażem ścieżki treningowej (postępowanie unieważnione)*⁹.
 - zamówienie nr PN 19/13 pn.: *Przebudowa pomieszczeń przyziemia w budynku B obiekt 01 – w celu ich dostosowania do wymagań stacjonarnego obiektu ćwiczeń (komora dymowa) wraz z dostawą i montażem ścieżki treningowej (przetarg nieograniczony)*¹⁰.
2. *Zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych polegających na wykonaniu termomodernizacji budynków w obiekcie 02, w tym:*
 - zamówienie nr PN 2/13 pn.: *Zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych polegających na wykonaniu termomodernizacji budynków w obiekcie 02 SGSP w Warszawie (postępowanie unieważnione)*¹¹;
 - zamówienie nr PN 12/13 pn.: *Zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych polegających na wykonaniu termomodernizacji budynków w obiekcie 02 SGSP w Warszawie (przetarg nieograniczony)*¹²;
 - zamówienie nr WR 25/13 pn.: *Naprawa dachów i wykonanie wentylacji mechanicznej w budynkach A i C oraz wymiana dodatkowych okien w budynku C (zamówienie z wolnej ręki -dodatkowe)*¹³;
 - zamówienie nr WR 34/13 pn.: *Wykonanie nowej instalacji wentylacyjnej mechanicznej dla pomieszczeń socjalnych znajdujących się na parterze budynku C obiekt 02 (zamówienie z wolnej ręki - uzupełniające)*¹⁴.
3. *Zamówienie nr PN 19/14 pn.: Wykonanie robót budowlanych – remontowych i modernizacyjnych w obiekcie 01 Szkoły Głównej Służby Pożarniczej w Warszawie – budynek D (przetarg nieograniczony)*¹⁵.
4. *Zamówienie nr 1043/14 wg Centralnego Rejestru Zamówień Publicznych pn.: Naprawa podłączenia grzejników w budynku D obiektu 01 (zamówienie o wartości poniżej ustawowego progu)*¹⁶.
5. *Zamówienie nr 850/13 wg Centralnego Rejestru Zamówień Publicznych pn.: Wykonanie okładziny gipsowo-kartonowej na stropach oraz ościeżach w pomieszczeniach biurowych I piętro budynek B obiekt 02 (zamówienie o wartości poniżej ustawowego progu)*¹⁷.

Przedstawiona ocena została sformułowana na podstawie dokonanych w toku kontroli następujących ustaleń.

⁹ Postępowanie zwane dalej również zamówieniem nr PN 9/13.

¹⁰ Postępowanie zwane dalej również zamówieniem nr PN 19/13.

¹¹ Postępowanie zwane dalej również zamówieniem nr PN 2/13.

¹² Postępowanie zwane dalej również zamówieniem nr PN 12/13.

¹³ Postępowanie zwane dalej również zamówieniem nr WR 25/13.

¹⁴ Postępowanie zwane dalej również zamówieniem nr WR 34/13.

¹⁵ Postępowanie zwane dalej również zamówieniem nr PN 19/14.

¹⁶ Postępowanie zwane dalej również zamówieniem nr 1043/14.

¹⁷ Postępowanie zwane dalej również zamówieniem nr 850/13.

1. Funkcjonowanie systemu zamówień publicznych w zakresie robót budowlanych o wartości przekraczającej w złotych równowartość kwoty, o której mowa w art. 4 pkt 8 ustawy *Prawo zamówień publicznych*.

Podstawę prawną funkcjonowania systemu zamówień publicznych w zakresie realizowanych w SGSP robót budowlanych stanowiły: ustawa *Pzp*, zarządzenie nr 8/07 Rektora Komendanta Szkoły Głównej Służby Pożarniczej z dnia 28 lutego 2007 r. w sprawie zasad i trybu realizacji zamówień publicznych w Szkole Głównej Służby Pożarniczej¹⁸ oraz zarządzenie nr 10/14 Rektora Komendanta Szkoły Głównej Służby Pożarniczej z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie zasad i trybu realizacji zamówień publicznych¹⁹, którym wprowadzono do stosowania *Regulamin udzielania zamówień publicznych w Szkole Głównej Służby Pożarniczej*.

1.1. Planowanie i przygotowanie zamówień publicznych w zakresie robót budowlanych.

Badane postępowania zostały ujęte w planach: zamówień publicznych, zadań inwestycyjnych/majątkowych oraz remontowych, a środki finansowe na ich realizację SGSP zabezpieczyła w *Planach rzeczowo finansowych* opracowanych na lata 2013 – 2014. Zobowiązania wynikające z realizacji zawartych umów zostały zaciągnięte przez SGSP w granicach określonych w ww. planach.

W dokumentacji każdego postępowania znajdowały się zaakceptowane przez Kierownictwo²⁰ SGSP oraz zatwierdzone przez Rektora – Komendanta SGSP *Raporty o uruchomienie środków finansowych*, które zawierały m.in. uzasadnienia w zakresie celowości realizowanych przedsięwzięć.

Rozwiązania organizacyjne przyjęte w zarządzeniach nr 8/07 i 10/14 w niewielkim stopniu precyzowały zasady postępowania przy sporządzaniu OPZ i SIWZ. W zakresie sposobu działania przy pracach nad OPZ w ww. zarządzeniach m.in. zobowiązano komórki organizacyjne SGSP zgłaszające potrzebę realizacji zamówień do opisywania przedmiotów zamówień, z uwzględnieniem wymogów ustawy *Pzp*, w tym art. 31 tej ustawy w przypadkach dotyczących robót budowlanych. Przy sporządzaniu SIWZ w zakresie i rozmiarze wyszczególnionym w ustawie *Pzp* Dział Zamówień Publicznych SGSP w dokumentacji postępowania SIWZ zobowiązany był do określenia: warunków podmiotowych, jakie musiał spełniać wykonawca zamówienia, kryteriów oceny ofert oraz projektów umów²¹. W SGSP nie opracowano odrębnych szczegółowych regulacji wewnętrznych dotyczących zasad postępowania przy sporządzaniu opisu przedmiotu zamówienia²², SIWZ oraz w zakresie zasad postępowania przy szacowaniu wartości zamówienia, które pozwoliłyby na usystematyzowanie procesu w omawianym zakresie. Tak ukształtowana procedura oraz przyjęta na etapie planowania i przygotowania zamówienia spowodowały powstanie nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień (o czym w dalszej części pkt 1 niniejszego dokumentu).

Ze względu na to, że SGSP nie zatrudniała na stałe²³ (na podstawie umowy o pracę) osób posiadających przygotowanie/wykształcenie w zakresie sporządzania dokumentacji projektowych opracowanie OPZ w kontrolowanych postępowaniach zostało zlecone²⁴ podmiotom zewnętrznym²⁵.

¹⁸ Zmienione zarządzeniem nr 18/09 Rektora Komendanta Szkoły Głównej Służby Pożarniczej z dnia 27 sierpnia 2009 r. *zmieniającym zarządzenie w sprawie zasad i trybu realizacji zamówień publicznych w Szkole Głównej Służby Pożarniczej*. Zwane dalej również zarządzeniem nr 8/07.

¹⁹ Zwane dalej również zarządzeniem nr 10/14.

²⁰ Kierownika Działu Logistyki SGSP oraz nadzorującego ten Dział Kanclerza.

²¹ Zgodnie z § 6 pkt 2 zarządzenia nr 8/07. Omawiany zapis w niewielkim stopniu zmodyfikowano w zarządzeniu nr 10/14 gdzie w § 4 wskazano, że w przypadku zamówień zatwierdzonych do udzielenia w określonym trybie ustawy *Pzp* czynności związane z przygotowaniem postępowania (wymagania formalne, terminy, opracowywanie wymaganych dokumentów, w szczególności: wniosków, zaproszeń, ogłoszeń, SIWZ) wykonuje Dział Zamówień Publicznych.

²² Zwane dalej również OPZ.

²³ Zatrudnienie „na etat” osób z odpowiednimi kwalifikacjami jest zdeterminowane limitami etatowymi i finansowymi Uczelni.

Przedmioty zamówień określone w ramach postępowań²⁶ zostały opisane w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, z uwzględnieniem wymagań i okoliczności mogących mieć wpływ na sporządzenie ofert. OPZ w zakresie kontrolowanych zamówień (z wyjątkiem zamówień nr: PN 9/13 i PN 19/14, o czym będzie mowa w dalszej części niniejszego dokumentu) nie naruszały zasady uczciwej konkurencji - wskazane wymagania techniczne dotyczące planowanych inwestycji spełniało kilku wykonawców. We wszystkich postępowaniach w opracowanej dokumentacji przetargowej zostały zawarte informacje o dopuszczeniu rozwiązań równoważnych. Opisując przedmioty postępowań, stosowano nazwy i kody określone we *Wspólnym Słowniku Zamówień*²⁷. Powyższe działania były zgodne z treścią przepisów art. 29-31 ustawy *Pzp*.

We wszystkich przypadkach OPZ zostały opracowane przez osoby, które posiadały odpowiednie kwalifikacje zawodowe²⁸. Omawiane opisy sporządzano w oparciu o założenia dotyczące przyszłych obiektów budowlanych, utrzymania przedmiotów inwestycji w należyтым stanie technicznym, zapewnienia prawidłowych warunków ich eksploatacji, dostosowania przedmiotów inwestycji do aktualnych norm cieplnych i standardów w budownictwie przy uwzględnieniu wymogów określonych przepisami prawa²⁹. Poszczególne OPZ sporządzono w oparciu o potrzeby i wymagania użytkowników. Proces zlecenia firmom zewnętrznym opracowań OPZ nadzorowany był przez wskazanego w umowie pracownika³⁰ – z Działu Logistyki SGSP, która w trybie roboczym dokonywała uzgodnień z autorem dokumentacji projektowej oraz z bezpośrednim przełożonym.

Należy zaznaczyć, że tylko w dokumentacji dotyczącej zamówienia nr PN 2/13 jednostka kontrolowana przedstawiła robocze wersje OPZ i/lub dokumenty dotyczące prowadzonych uzgodnień pomiędzy komórką merytoryczną, a autorem programu funkcjonalno-użytkowego oraz pomiędzy komórką merytoryczną i Działem Zamówień Publicznych SGSP³¹. W odniesieniu do pozostałych postępowań nie przedstawiono materiałów, z których wynikałoby w jaki sposób przebiegały uzgodnienia z autorami dokumentacji projektowych oraz bezpośrednimi przełożonymi w zakresie ich sporządzania. Niedokumentowanie przebiegu uzgodnień, w tym dokonywanych zmian, w toku kształtowania OPZ, nie pozwoliło na identyfikację osób dokonujących czynności w omawianych pracach, jak też na identyfikację zapisów w celu np. możliwości odtworzenia procesu decyzyjnego, co zostało uznane za **uchybiecie**. Należy zaznaczyć, że brak ustalonej praktyki lub rozwiązań proceduralnych w powyższym zakresie negatywnie wpływał na przejrzystość prowadzonych działań.

²⁴ W przypadku postępowań nr PN 9/13 i PN 19/13 oraz PN 19/14 – zlecono podmiotom zewnętrznym wykonanie dokumentacji projektowych oraz specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych. W przypadku postępowań nr PN 2/13 i PN 12/13 przedmiotem zamówienia było zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, z późn. zm., zwanej dalej również ustawą *Prawo budowlane*), w związku z obowiązkiem wynikającym z art. 31 ust. 2-3 ustawy *Pzp* - podmiot zewnętrzny opracował na potrzeby SGSP program funkcjonalno-użytkowy. Przy realizacji ww. zamówień SGSP nie kierowała się *Rekomendacjami* wydanymi przez Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego (*Rekomendacje postępowań antykorupcyjnych przy stosowaniu procedury udzielania zamówień publicznych*. Centralne Biuro Antykorupcyjne 2010 r.). Od autorów przygotowujących poszczególne OPZ nie odbierano pisemnego oświadczenia na temat źródeł pozyskiwania danych w zakresie przedmiotu zamówienia.

²⁵ Nie stwierdzono, że podmioty, biorące udział w przygotowaniu OPZ występowały również jako wykonawcy w badanych postępowaniach, a tym samym że posiadały dodatkowe informacje w istotnych sprawach, do których dostępu nie mieli pozostali uczestnicy postępowania.

²⁶ Z pięciu zbadanych postępowań trzy postępowania były zgodne z postanowieniami ustawy *Pzp*, natomiast dwa postępowania nie zawierały projektu wykonawczego.

²⁷ Dz. Urz. UE L Nr 340 z 16 grudnia 2002 r., rozdz. 06, t. 05, s. 3, z późn. zm.

²⁸ W dokumentacjach projektowych opracowanych na potrzeby postępowań znajdowały się dowody w zakresie posiadanych uprawnień przez projektantów poszczególnych branż (osób wykonujących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie) oraz przynależności do właściwych izb samorządów zawodowych.

²⁹ W tym ustawy *Prawo budowlane* i rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r., Nr 75, poz. 690, z późn. zm.).

³⁰ W zakresach obowiązków pracowników komórki merytorycznej SGSP odpowiedzialnych za uzgodnienia oraz odbiory w zakresie badanych OPZ zawarto postanowienia zobowiązujące ich do uczestniczenia w czynnościach związanych z przygotowaniem i realizacją zamówień publicznych.

³¹ Dotyczy postępowania nr PN 2/13.

Dokumentacja projektowa, służąca do opisu przedmiotu zamówienia w postępowaniu, dla którego było wymagane uzyskanie pozwolenia na budowę, została opracowana zgodnie z postanowieniami § 4 pkt 1 ust. 1-2 oraz § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie *szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno – użytkowego*³².

Opracowany w ramach dwóch zamówień program funkcjonalno – użytkowy obejmował opis zadania budowlanego z podaniem przeznaczenia ukończonych robót budowlanych oraz stawianych im wymagań technicznych, ekonomicznych, architektonicznych, materiałowych i funkcjonalnych, co było zgodne z art. 31 ust. 3 ustawy *Pzp* oraz elementy wynikające z postanowień § 16 i § 18 rozporządzenia w sprawie *szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej*.

W ramach zamówień nr: PN 9/13 i 19/13 nie sporządzono projektu wykonawczego. Kierownik jednostki kontrolowanej w omawianym zakresie wyjaśnił, że SGSP na etapie zlecenia prac zrezygnowała z wykonania omawianego dokumentu z dwóch powodów – po pierwsze ze względu na to, że zdaniem SGSP, w tym przypadku projekt wykonawczy nie wniósłby innych niż projekt budowlany rozwiązań³³, a po drugie – z powodu oszczędności w wydatkowaniu środków finansowych. Nieopracowanie projektu wykonawczego uznano za **nieprawidłowość**, bowiem było to niezgodne z postanowieniami § 4 pkt 1 ust. 2 oraz § 5 rozporządzenia w sprawie *szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej*. Skutkiem stwierdzonej nieprawidłowości mogło być np. błędne przygotowanie oferty przez wykonawcę ubiegającego się o wykonanie zamówienia na określone roboty budowlane. Należy bowiem mieć na uwadze, że projekty wykonawcze są w komplecie przekazane wybranemu wykonawcy i stanowią podstawę wykonania robót, ich kontroli i odbioru robót oraz odbioru końcowego zrealizowanych obiektów budowlanych. Stanowią one również, po naniesieniu ewentualnych zmian wprowadzanych w trakcie wykonywania robót, podstawowy składnik dokumentacji powykonawczej, będącej podstawą użytkowania zrealizowanych obiektów³⁴. Realizacją ww. zadań zajmowali się pracownicy Działu Logistyki SGSP, zaś osobami nadzorującymi pracę Działu byli: kierownik Działu Logistyki SGSP, Kanclerz SGSP oraz Rektor Komendant SGSP.

Opracowane w ramach zamówień nr: PN 9/13 i 19/13 oraz 19/14 przedmiary robót budowlanych nie zawierały wszystkich wymaganych elementów, o których mowa w § 6 i 7 rozporządzenia w sprawie *szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej*³⁵, tj. brakowało w nich m.in. nazw i kodów w zależności od zakresu robót budowlanych objętych przedmiotem zamówienia dla grup robót, klas robót i kategorii robót. Ponadto, nazwy znajdujące się na pierwszych stronach przedmiarów i specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych opracowanych na potrzeby ww. postępowań nie były tożsame z nazwami nadanymi zamówieniom przez zamawiającego, co było niezgodne z postanowieniami § 6, § 7 i § 14 ww. rozporządzenia. Jednocześnie opracowany na potrzeby postępowań nr: PN 2/13 i 12/13 program funkcjonalno – użytkowy nie zawierał nazwy zamówienia tożsamej z nadaną temu zamówieniu przez SGSP, co było niezgodne z postanowieniami § 17 pkt 1 ww. rozporządzenia. Z uzyskanych wyjaśnień w zakresie wymienionych wyżej braków w przedmiarach robót budowlanych wynika, że za odbiór dokumentacji oraz właściwe przygotowanie materiałów do wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego odpowiadał pracownik Działu Logistyki

³² Dz. U. z 2013 r., poz. 1129, zwanego dalej również rozporządzeniem w sprawie *szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej*.

³³ Z uzyskanych wyjaśnień wynika, że sporządzony projekt budowlany był na tyle szczegółowy, że na jego podstawie mogły być wykonane pozostałe elementy dokumentacji projektowej tj. przedmiary, kosztorysy inwestorskie i specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót budowlanych.

³⁴ Dr inż. A. Krupa, *Projekt budowlany a projekt wykonawczy - cz. I, Inżynier budownictwa* z 2011 r. Nr 10, s. 23.

³⁵ Zgodnie z postanowieniami § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie *szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej* opracowanie przedmiaru robót składa się z: karty tytułowej, spisu działów przedmiotu robót, tabeli przedmiaru robót. Zgodnie z postanowieniami § 7 ww. rozporządzenia karta tytułowa powinna zawierać m.in. grupę, klasę i kategorię robót.

SGSP, który obecnie już nie pracuje i w związku z tym SGSP nie ma możliwości ustalenia z jakiego powodu te braki powstały. Odnosząc się do nazw zamówień SGSP wyjaśniła, że przedmiary robót budowlanych, specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych oraz program funkcjonalno – użytkowy opracowane zostały przez podmioty zewnętrzne, tj. na etapie sporządzania dokumentacji projektowych i przed opracowaniem SIWZ³⁶. Nazwy/tytuły omawianych dokumentów wskazywały na zakresy i miejsca robót i zostały nadane przez ich autorów na podstawie zleceń zamawiającego. Biorąc powyższe pod uwagę za **nieprawidłowość** uznano dokonanie odbiorów przedmiarów robót budowlanych, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno – użytkowego, które zostały wykonane niezgodnie z postanowieniami rozporządzenia *w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej*. Przyczyną powstania nieprawidłowości była niezajomość przepisów, brak stosownego nadzoru nad odbiorami dokumentacji projektowych oraz niewskazywanie w zleceniach na wykonanie dokumentacji projektowej nazw zamówień tożsamy z nazwami nadawanymi zamówieniom w ramach przetargów. Skutkiem stwierdzonej nieprawidłowości mogły być problemy z identyfikacją zakresu i miejsca robót budowlanych. Realizacją ww. zadań zajmowali się pracownicy Działu Logistyki SGSP, zaś osobami nadzorującymi pracę Działu byli: kierownik Działu Logistyki SGSP, Kanclerz SGSP oraz Rektor Komendant SGSP.

Kosztorysy inwestorskie opracowane w ramach zamówień nr: PN 9/13 i 19/13 oraz 19/14 nie były podpisane przez wykonawców i zatwierdzone przez inwestora. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił, że poświadczenia odbioru dokumentacji na protokołach odbiorów świadczą o tym, że inwestor kosztorysy przyjął i zatwierdził. Brak podpisów wykonawców i inwestora uznano za **uchybień**, które nie miały wpływu na wynik postępowań i nie wywołały negatywnych skutków finansowych.

Szacowanie wartości zamówień na roboty budowlane w postępowaniach odbywało się w oparciu o postanowienia art. 33 ustawy *Pzp* oraz regulacje wewnętrzne, w tym zarządzenia nr: 8/07 i 10/14. Należy zaznaczyć, że postanowieniami ww. zarządzeń uregulowano jedynie fakt, że *Raport o uruchomienie środków finansowych* powinien zawierać szacunkową wartość zamówienia³⁷ oraz zobowiązanie wnioskodawców do przekazywania informacji do Działu Zamówień Publicznych SGSP w zakresie podstawy i daty ustalenia wartości zamówienia³⁸. Zbyt mała szczegółowość regulacji w ww. zakresie spowodowała, że w trzech z pięciu badanych postępowaniach nie opracowano odrębnych dokumentów wskazujących na dokonywanie kalkulacji w zakresie określania wartości szacunkowych zamówień. W ramach zamówień nr: PN 9/13 oraz PN 19/14 SGSP przedstawiła takie dokumenty, jednak nie zostały one opatrzone datami oraz podpisami osób sporządzających. Z uzyskanych wyjaśnień wynika, że źródłem informacji o cenach przy szacowaniu wartości postępowania były kosztorysy inwestorskie (w trzech postępowaniach) oraz program funkcjonalno-użytkowy w dwóch przypadkach. Natomiast w postępowaniach prowadzonych w trybie z wolnej ręki szacowania dokonano na podstawie zweryfikowanych kosztorysów ofertowych wykonawcy robót podstawowych i protokołów konieczności. W oparciu o daty sporządzenia kosztorysów inwestorskich oraz programu funkcjonalno-użytkowego ustalono, że we wszystkich przypadkach powyższe czynności dokonane zostały nie wcześniej niż na 6 miesięcy przed terminami wszczęcia postępowań.

Nie stwierdzono przypadków dzielenia zamówień na części lub zaniżania ich wartość w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy *Pzp*.

³⁶Nazwy nadane omawianym zamówieniom były bardziej rozbudowane celem dookreślenia przedmiotów zamówień i zainteresowania potencjalnych oferentów oraz jasnego przedstawienia przedmiotu zamówienia.

³⁷Zgodnie z postanowieniami § 5 zarządzenia nr 8/07.

³⁸Zgodnie z postanowieniami § 4 zarządzenia nr 10/14.

Jak wyjaśnił kierownik jednostki kontrolowanej, w SGSP SIWZ tworzone były przez wyznaczonych pracowników Działu Zamówień Publicznych SGSP przy współudziale pracowników komórki merytorycznej. Każda wersja dokumentu była przedkładana przez pracowników do akceptacji bezpośrednim przełożonym oraz przełożonemu wyższego szczebla do momentu ostatecznej akceptacji i możliwości przekazania SIWZ kierownikowi zamawiającego do zatwierdzenia. W dokumentacji nie wskazywano imion i nazwisk osób zajmujących się opracowaniem poszczególnych części danej specyfikacji. Należy zaznaczyć, że w zakresie dokumentacji dotyczących realizowanych zamówień nr: PN 9/13 oraz PN 19/14 opracowano robocze wersje SIWZ i/lub dokumenty dotyczące prowadzonych uzgodnień pomiędzy komórką merytoryczną, a Działem Zamówień Publicznych SGSP³⁹. W zakresie pozostałych postępowań nie uzyskano materiałów, z których wynikałoby w jaki sposób przebiegały prace nad ww. dokumentami. Niedokumentowanie podstaw wprowadzanych wymogów czy dokonywanych zmian, w toku opracowywania SIWZ, nie pozwoliło na identyfikację konkretnych osób dokonujących czynności w omawianych pracach, jak też identyfikację zapisów w celu, np.: możliwości odtworzenia procesu decyzyjnego, co zostało uznane za **uchybiecie**. Należy zaznaczyć, że brak ustalonej praktyki lub rozwiązań proceduralnych w powyższym zakresie negatywnie wpływał na przejrzystość prowadzonych działań.

W SIWZ, we wszystkich postępowaniach, w celu zagwarantowania SGSP wyboru najkorzystniejszych ofert wskazano pozacenowe kryteria oceny ofert wraz z opisem ich znaczenia oraz sposobem oceny. Ze względu na charakter udzielanych zamówień w postępowaniach zastosowano kryteria: cenowe i gwarancji, co przyczyniło się do zabezpieczenia interesów zamawiającego w zakresie uzyskania optymalnych przedmiotów zamówień i wydatkowania środków finansowych w sposób efektywny i celowy. Przyjęte kryteria oceny nie ograniczały konkurencji.

Szczegółowej analizie zapisów SIWZ dokonywały kolejno osoby zaangażowane w ich tworzenie oraz nadzorujące realizację zamówień – potwierdzeniem powyższego były podpisy złożone przez te osoby na pierwszych stronach omawianych dokumentów. Czynności były wykonywane przed przekazaniem SIWZ do zatwierdzenia Rektora-Komendanta.

W ramach postępowań opracowano projekty umów/istotne postanowienia umów, których postanowienia w sposób należyty chroniły interesy zamawiającego. W badanych postępowaniach SGSP żądała od wykonawców wniesienia wadium⁴⁰, a przed zawarciem kontraktów wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umów⁴¹. Wszystkie czynności w omawianym zakresie zostały wykonane przez SGSP zgodnie z postanowieniami ustawy *Pzp*.

1.2. Prowadzenie postępowań o zamówienie publiczne w zakresie robót budowlanych.

W postępowaniach nr: PN 2/13, PN 12/13, PN 9/13, PN 19/13 oraz PN 19/14 przedmiotem zamówienia było wykonanie robót w oparciu o projekty budowlane. W tych przypadkach na stronie internetowej SGSP udostępniana była, od dnia zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych, pełna dokumentacja projektowa.

W opracowanych SIWZ zawarte zostały wszystkie elementy wynikające z art. 36 ustawy *Prawo zamówień publicznych*. OPZ zawarte w SIWZ były tożsame z opisami dołączonymi do *Raportów o uruchomienie środków finansowych*. Specyfikacje istotnych warunków zamówień były udostępniane na stronie

³⁹ Jak wyjaśnił kierownik jednostki kontrolowanej na dokumentacjach widnieją poprawki świadczące o zespołowym tworzeniu treści SIWZ, a brak podpisów potwierdza roboczy charakter tych prac.

⁴⁰ Zgodnie z postanowieniami art. 45 ust. 4 ustawy *Pzp*.

⁴¹ Zgodnie z postanowieniami art. 150 ust. 1-4 ustawy *Pzp*.

internetowej SGSP od dnia zamieszczenia ogłoszeń o zamówieniach w Biuletynie Zamówień Publicznych. W omawianych specyfikacjach zostały właściwie określone: tryby postępowań, terminy związania ofertą, kryteria oceny ofert i ich wagi oraz opisy sposobów obliczania ceny. W zakresie prawidłowości określania terminów składania ofert i realizacji zamówień⁴², warunków udziału w postępowaniach oraz opisów sposobów dokonywania oceny spełnienia tych warunków jedynie w dwóch postępowaniach opracowano je w sposób zapewniający prawidłową realizację zamówień⁴³. We wszystkich zamówieniach na potwierdzenie spełniania warunków udziału w postępowaniach żądano od wykonawców właściwych dokumentów⁴⁴.

We wszystkich postępowaniach (z wyjątkiem zamówienia nr PN 19/14, o czym będzie mowa w dalszej części niniejszego dokumentu) w SGSP sporządzono oraz opublikowano ogłoszenia o zamówieniach, o zmianie ogłoszenia, o wyborze ofert najkorzystniejszych i o udzieleniu zamówień publicznych, co było zgodne z postanowieniami ustawy *Pzp*.

W przypadku zamówienia nr PN 2/13 podstawą unieważnienia postępowania było to, że cena najkorzystniejszej oferty przewyższała kwotę, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, co było zgodne z art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy *Pzp*. W postępowaniu nr PN 9/13 SGSP unieważniła procedurę na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy *Pzp* w związku z odrzuceniem jedynej oferty złożonej przez wykonawcę wykluczonego z udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 5 ww. ustawy *Pzp*.

Należy zaznaczyć, że w SIWZ opracowanej w ramach zamówienia nr PN 9/13 nieproporcjonalnie do przedmiotu zamówienia określono warunki udziału w postępowaniu, tj. wymagano posiadania przez kierownika budowy wykształcenia wyższego technicznego oraz doświadczenia zawodowego na stanowisku kierownika budowy przy realizacji co najmniej 1 zakończonej umowy w zakresie budowy ścieżki treningowej. Konsekwencją tego była dokonana w toku postępowania modyfikacja SIWZ⁴⁵, po tym jak wykonawca zainteresowany realizacją zamówienia zwrócił się do SGSP o uzasadnienie wymagań postawionych przez SGSP. Zdaniem SGSP określenie ww. kwalifikacji dla kierownika budowy i stażu zawodowego, było podyktowane wyjątkową specyfiką zamówienia nierealizowanego wcześniej przez SGSP⁴⁶. Należy podkreślić, że pomimo zgłoszonych w toku prac nad SIWZ przez Dział Zamówień Publicznych SGSP wątpliwości dotyczących zasadności wymagań sformułowanych we wskazanym zakresie przez komórkę merytoryczną⁴⁷, zapisy w SIWZ na etapie jej opracowywania nie zostały zmienione. Opisana sytuacja wskazuje na nieskuteczną komunikację pomiędzy komórką merytoryczną, a Działem Zamówień Publicznych SGSP i brak regulacji określających sposób postępowania w takich sytuacjach. W związku z powyższym za **nieprawidłowość** uznano nieprzeprowadzenie właściwej analizy warunków realizacji zamówienia stawianych potencjalnym wykonawcom, czego skutkiem było określenie nierealnego czasu na przeprowadzenie procedury, a to z kolei mogło ograniczyć konkurencję (o czym mowa poniżej). Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości był – oprócz wskazanych wyżej: niewłaściwej komunikacji między komórkami organizacyjnymi SGSP i braku odpowiednich regulacji prawnych – niewystarczający nadzór służbowy w omawianym zakresie. Osobami, którym powierzono realizację

⁴² Terminy realizacji zamówień wynikały z faktycznych potrzeb zamawiającego.

⁴³ Zgodnie z art. 22-24 ustawy *Pzp*.

⁴⁴ Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz. U. Nr 226, poz. 1817, z późn. zm.) zastąpionym od dnia 20 lutego 2013 r. rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz. U. z 2013 r., poz. 231).

⁴⁵ SGSP prawidłowo wyjaśniała treść specyfikacji istotnych warunków zamówienia, a także podejmowała działania związane z jej modyfikacją.

⁴⁶ SGSP po raz pierwszy przygotowywała postępowanie na realizację ścieżki treningowej (komory dymowej).

⁴⁷ Kontrolerom przedstawiono prowadzoną w sprawie korespondencję (email-e).

ww. zadań byli członkowie komisji przetargowej, zaś kierownikiem zamawiającego był Rektor – Komendant SGSP.

W zamówieniu nr PN 19/14 za najkorzystniejszą uznano ofertę wykonawcy, który nie wykazał, że spełnia warunki określone przez SGSP w SIWZ, a tym samym kwalifikował się do wykluczenia na podstawie art. 24 ust. 2 pkt 4 ustawy *Pzp*, a jego oferta do odrzucenia na podstawie art. 24 ust. 4 tej ustawy. Należy zaznaczyć, że SGSP wystąpiła do wykonawcy (oraz podwykonawców) o udzielenie dodatkowych wyjaśnień w zakresie złożonej oferty. Wykonawca nie przedstawił jednak wyjaśnień, które potwierdzałyby, że spełnia on wymagane warunki udziału w postępowaniu w zakresie art 22 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, tj. w zakresie posiadania wiedzy i doświadczenia. Pomimo tego kierownik jednostki kontrolowanej zgodził się z rekomendacją komisji przetargowej i zatwierdził wynik postępowania, uznając ofertę wykonawcy za najkorzystniejszą. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił m.in., że komisja dokonała analizy dokumentów oferty, jak i oceny wykonawcy i podwykonawców, w związku z wcześniejszą realizacją robót przez te podmioty na rzecz SGSP. W ocenie członków komisji nie stanowiło zagrożenia powierzenie tym właśnie podmiotom (wykonawcy wraz z podwykonawcami) realizacji przedmiotowego zadania. Komisja pozytywnie zweryfikowała zdolność wykonawcy do należytego wykonania zamówienia z uwzględnieniem jego rzetelności, efektywności i doświadczenia. Dodatkowo jeden z podwykonawców w przedstawionych wyjaśnieniach wykazał się realizacją robót wentylacyjnych o wartości znacznie przekraczającej szacunkową wartość robót w przedmiotowym postępowaniu. Wobec powyższego określenie warunków udziału w postępowaniu w zakresie wiedzy i doświadczenia nieproporcjonalnie do zakresu prac objętych zamówieniem uznano za **nieprawidłowość**, która skutkowałą, nieodrzuconiem oferty wykonawcy niespełniającego określonych przez zamawiającego warunków, co również zostało uznane za **nieprawidłowość** mającą istotny wpływ na ocenę podmiotu kontrolowanego. Przyczyną powstania nieprawidłowości w pierwszym przypadku było nieprzeprowadzenie właściwej analizy w zakresie warunków realizacji zamówienia stawianych potencjalnym wykonawcom. Przyczyną nieodrzuconia oferty wykonawcy niespełniającego określonych przez zamawiającego założeń było określenie warunków udziału w postępowaniu w zakresie wiedzy i doświadczenia nieadekwatnie do zakresu zamawianych robót. Skutkiem tych nieprawidłowości mogło być ograniczenie konkurencji. Osobami, którym powierzono realizację ww. zadań byli członkowie komisji przetargowej, zaś kierownikiem zamawiającego był Rektor – Komendant SGSP. Z uwagi na to, że naruszenie ww. przepisów o zamówieniach publicznych miało wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego powyższy czyn podlega odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, co wynika z art. 17 ust. 1c ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*⁴⁸.

W przypadku postępowań nr: PN 2/13, PN 12/13 oraz PN 19/14 SGSP przy określaniu terminów wykonania zamówień kierowała się pilnością i koniecznością realizacji, w tym m.in. określonymi terminami wydatkowania przyznanych źródeł finansowania oraz specyfiką SGSP jako uczelni wyższej, w tym organizacją roku akademickiego. Jak wyjaśnił kierownik jednostki kontrolowanej, w każdym z przypadków SGSP dokonywała analizy⁴⁹ zasadności i prawidłowości określania terminów realizacji, w tym oceny, czy dany termin jest realny do spełnienia przez potencjalnych wykonawców i adekwatny do przedmiotu zamówienia. Należy zaznaczyć, że w postępowaniu Nr 9/13 w SIWZ nieproporcjonalnie do przedmiotu zamówienia określono 4 tygodniowy termin realizacji robót budowlanych. Konsekwencją

⁴⁸ Dz. U. z 2013, poz. 168, zwanej dalej również ustawą *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*.

⁴⁹ M.in. na podstawie ilości roboczogodzin określonych w kosztorysach inwestorskich, weryfikowanych w oparciu o wiedzę i doświadczenie osób sporządzających dokumenty oraz inspektora nadzoru budowlanego.

tego była dokonana w toku postępowania modyfikacja SIWZ⁵⁰, po tym jak wykonawca zainteresowany realizacją robót zwrócił się do SGSP o wydłużenie tego terminu. Jak wyjaśnił kierownik jednostki kontrolowanej, określony termin realizacji zamówienia i jego rozliczenia wynikał z warunków umownych dofinansowania przedmiotowej inwestycji przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁵¹ oraz potrzeby uruchomienia komory dymowej w celach dydaktycznych. Powyższa sytuacja wskazuje na to, że w przypadku omawianego zamówienia w SGSP nie dokonano szczegółowej rzetelnej analizy w zakresie określenia terminu jego realizacji, w tym możliwości jego wykonania przez potencjalnych wykonawców oraz adekwatności do przedmiotu zamówienia, co mogło skutkować ograniczeniem konkurencji. Powyższe działanie zostało uznane za **nieprawidłowość**. Określenie nierealnego czasu na wykonanie zamówienia wskazuje na to, że sprawowany nadzór służbowy w omawianym zakresie nie był wystarczający. Realizacją ww. zadań zajmowali się pracownicy Działu Logistyki SGSP, zaś osobami nadzorującymi pracę Działu byli: kierownik Działu Logistyki SGSP, Kanclerz SGSP oraz Rektor Komendant SGSP.

Przeprowadzona analiza dokumentacji dotyczącej przebiegu postępowania nr PN 19/14 wykazała, że umowę na realizację zamówienia podpisano w dniu 11 lipca 2014 r., a ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zamieszczono po upływie prawie trzech tygodni, tj. w dniu 31 lipca 2014 r. Z uzyskanych w powyższym zakresie wyjaśnień wynika, że Dział Zamówień Publicznych niezwłocznie po otrzymaniu kserokopii zawartej umowy (po powzięciu informacji o jej podpisaniu) zamieścił wymagane ogłoszenie o udzieleniu zamówienia publicznego w Biuletynie Zamówień Publicznych⁵². Zaistniała sytuacja spowodowana była okresem wakacyjnym i przebywaniem na urlopie kolejno/wymiennie pracowników wykonujących i nadzorujących realizację zadania. Powyższa sytuacja wskazuje na to, że w przypadku omawianego zamówienia SGSP niewłaściwie postępowała w zakresie realizacji postanowień ustawy *Pzp*, bowiem trudno uznać za *bezwzględne*⁵³ zamieszczenie ogłoszenia w BZP po upływie prawie trzech tygodni, co zostało uznane za **uchybiecie**. Powstałe odstępstwa na tym etapie realizacji zamówienia wynikały z wadliwości systemu organizacji zamówień publicznych w SGSP, który nie gwarantował ciągłości realizacji zadań oraz z niewłaściwie sprawowanego nadzoru. W każdym przypadku w ramach prowadzonych postępowań opracowano *Protokoły postępowań*. Na podstawie art. 17 ustawy *Pzp* osoby wykonujące czynności w prowadzonych postępowaniach złożyły, pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania, pisemne oświadczenia o braku okoliczności uzasadniających wyłączenie. Ponadto, osoby wykonujące w postępowaniach czynności zastrzeżone dla zamawiającego posiadały stosowane upoważnienia wydane przez kierownika jednostki kontrolowanej.

W drodze decyzji, do wykonywania określonych czynności w powadzonych procedurach przetargowych powołane zostały komisje ocenno/komisje przetargowe⁵⁴. W SGSP czynności członków powołanych komisji były realizowane w okresie od otwarcia ofert do sformułowania i przedstawienia kierownikowi zamawiającego propozycji wykluczenia wykonawcy, odrzucenia oferty, wyboru najkorzystniejszej oferty lub wniosku o unieważnienie postępowania o udzielenie zamówienia. W zarządzeniach nr: 8/07 i 10/14 określono organizację, skład, tryb pracy i zakresy obowiązków członków komisji przetargowych oraz zindywidualizowano odpowiedzialność ww. osób w zakresie wykonywanych czynności i zapewnienia

⁵⁰ SGSP prawidłowo wyjaśniała treść specyfikacji istotnych warunków zamówienia, a także podejmowała działania związane z jej modyfikacją (czas na realizację wydłużono do 8 tygodni).

⁵¹ Wydłużenie terminu realizacji zamówienia nie wpłynęło na realizację umowy z NFOŚ.

⁵² Z adnotacji zamieszczonej na umowie wynika, że dokument ten faktycznie trafił do Działu Zamówień Publicznych SGSP w dniu 31 lipca 2014 r. o godz. 14:30.

⁵³ Zgodnie z art. 95 ust. 1 ustawy *Pzp* zamawiający niezwłocznie po zawarciu umowy zamieszcza ogłoszenie o udzielenie zamówienia publicznego w Biuletynie zamówień Publicznych.

⁵⁴ Zgodnie z zarządzeniem nr 8/07 - komisja ocenna po zmianach komisja przetargowa.

przejrzystości prac komisji. Przez cały okres trwania postępowań członkowie oraz przewodniczący komisji podlegali kierownikowi zamawiającego.

W oparciu o przedstawioną dokumentację ustalono, że na realizację postępowania nr PN 12/13 SGSP przeznaczyła 2 200 000,00 PLN brutto. W terminie wyznaczonym do składania ofert do zamawiającego wpłynęły dwie oferty (oferta nr 1 – z ceną za wykonanie zadania 787 200,00 zł oraz oferta nr 2 z ceną 2 503 340,00 zł). Pierwsza komisja powołana do przeprowadzenia postępowania po analizie dokumentów uznała, że oferta nr 1 może zawierać rażąco niską cenę. W związku z tym zwróciła się w formie pisemnej do wykonawcy o udzielenie w określonym terminie wyjaśnień dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny. W wyniku oceny złożonych wyjaśnień komisja stwierdziła, że wykonawca nie złożył wyjaśnień, które potwierdziłyby, że jego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny w stosunku do przedmiotu zamówienia i w *Sprawozdaniu z postępowania/wniosku o wybór oferty najkorzystniejszej* z dnia 28 marca 2013 r. zarekomendowała kierownikowi jednostki kontrolowanej odrzucenie oferty nr 1 na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 4 ustawy *Pzp* w związku z art. 90 ust. 3 ustawy *Pzp* oraz uznanie za najkorzystniejszą oferty nr 2. Z powyższą propozycją nie zgodził się kierownik jednostki kontrolowanej⁵⁵ i powołał drugą komisję, która po analizie tych samych materiałów⁵⁶ w dniu 2 kwietnia 2013 r. zarekomendowała uznanie oferty nr 1 za najkorzystniejszą. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił, że pierwsza komisja przyjęła podejście formalne, tj. wykonała bez zaangażowania czynności eliminujące wykonawcę *tańszego* i nie dokonując rzetelnej analizy stanu rzeczy⁵⁷, wskazała na wykonawcę *droższego*. Słuszność podjętej decyzji potwierdził fakt, że wybrany wykonawca rzetelnie i terminowo wykonał zadanie. Biorąc pod uwagę powyższe wyjaśnienia, za **nieprawidłowość** uznano dokonanie wyboru oferty najkorzystniejszej z naruszeniem zasad wynikających z postanowień art. 89 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 90 ust. 3 ustawy *Pzp*. Przyczyną stwierdzonej nieprawidłowości była chęć realizacji przedmiotu zamówienia za niższe wynagrodzenie. Skutkiem powyższego mogło być ograniczenie konkurencji. Osobą podejmującą decyzję o zmianie komisji przetargowej oraz decyzję w sprawie wyboru oferty najkorzystniejszej był Rektor – Komendant SGSP. Należy także zaznaczyć, że okoliczności, które wystąpiły w toku postępowania przetargowego mogły nosić znamiona wywierania nacisku i mogły rzutować na obiektywizm członków drugiej komisji. Z uwagi na to, że naruszenie ww. przepisów o zamówieniach publicznych miało wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego powyższy czyn stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, co wynika z art. 17 ust. 1c ustawy *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*.

Należy zaznaczyć, że powyższej oceny dokonano w oparciu analizę uzyskanych materiałów wskazujących na to, że w toku postępowania pierwsza komisja powzięła wątpliwość w zakresie uzyskania oferty z rażąco niską ceną w stosunku do przedmiotu zamówienia mogącej stanowić akt nieuczciwej konkurencji. Prawdliwość działania pierwszej komisji potwierdził fakt, że na etapie przygotowywania procedury SGSP przeznaczyła na omawiane roboty 2 200 000,00 PLN brutto. Z koniecznością przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, o którym mowa w art. 90 *Pzp* zgodził się kierownik jednostki kontrolowanej. Niekonsekwencją działania kierownika jednostki kontrolowanej było to, że ostatecznie dokonał wyboru oferty wykonawcy, którego wyjaśnienia nie potwierdziły, że jego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny w stosunku do przedmiotu zamówienia. Szkodliwość powyższego działania dla interesu publicznego mogła polegać na pozbawieniu uczciwych konkurentów (rzetelnie kalkulujących proponowane ceny) jakichkolwiek szans na uzyskanie zamówienia, a ponadto mogła

⁵⁵ Odmowa zatwierdzenia *Sprawozdania* została uzasadniona stwierdzeniem, że komisja nierzetelnie dokonała oceny.

⁵⁶ Nie występując do wykonawcy o dodatkowe wyjaśnienia w sprawie.

⁵⁷ Opierając się wyłącznie na merytorycznej wiedzy jednego z członków komisji dokonała oceny.

pociągać za sobą ujemne skutki dla samego zamawiającego, bowiem wykonawca dążąc do ograniczenia straty transakcyjnej mógł poszukując nadmiernych oszczędności uszczuplać ilość i jakość przedmiotu zamówienia.

1.3. Realizacja zamówień na roboty budowlane prowadzonych:

1.3.1. W trybie przetargu nieograniczonego.

Umowy⁵⁸ w sprawie zamówień publicznych zostały sporządzone zgodnie z postanowieniami art. 139-143 ustawy *Pzp* i zawarte w terminach związania ofertą oraz w terminach określonych w art. 94 ustawy *Pzp*⁵⁹. Realizacja przedmiotów określonych zamówień przebiegała zgodnie z postanowieniami omawianych umów⁶⁰. W umowach tych zabezpieczono interesy zamawiającego w zakresie niewykonania lub nienależytego wykonania przedmiotów zamówień, odstąpienia od umów lub nieterminowego wykonania przedmiotów zamówień poprzez ustalenie kar umownych. Zrealizowane inwestycje wykorzystywano zgodnie z przeznaczeniem. W SGSP, z wyjątkiem postępowań nr: PN 19/13 oraz WR 25 (o czym będzie mowa w dalszej części niniejszego dokumentu), terminowo dokonywano zapłaty wynagrodzenia z tytułu realizacji zawartych umów.

We wszystkich postępowaniach (z wyjątkiem postępowania nr PN 19/13) w SGSP, zgodnie z postanowieniami umów, dokonywano odbiorów poszczególnych etapów i/lub całych inwestycji⁶¹. Natomiast, w postępowaniu nr PN 19/13 dokonano – w terminie wynikającym z umowy nr 0109/2013 z dnia 24 maja 2013 r. – odbioru robót budowlanych⁶², pomimo że dostarczona przez wykonawcę dokumentacja kosztorysowa powykonawcza zawierała błędy formalno-prawne. Błędy te zostały ujawnione w SGSP po przeprowadzonej w dniu 24 lipca 2013 r., tj. dzień po podpisaniu protokołu odbioru, analizie ww. dokumentacji. Po zgłoszeniu uwag przez inspektora nadzoru budowlanego błędy te zostały przez wykonawcę poprawione. W toku kontroli nie przedstawiono jednak dokumentów potwierdzających datę przekazania przedstawicielom SGSP poprawionych kosztorysów powykonawczych. Odbiór dokumentacji, pomimo błędów w niej zawartych, uznano za **nieprawidłowość**. Za prawidłowy odbiór dokumentacji odpowiadali w SGSP pracownicy Działu Logistyki SGSP, zaś osobami nadzorującymi pracę Działu byli: kierownik Działu Logistyki SGSP, Kanclerz SGSP oraz Rektor Komendant SGSP. Przyczyną stwierdzonej nieprawidłowości było nierzetelne wykonywanie obowiązków i brak właściwego nadzoru przez ww. osoby. Konsekwencją przyjęcia w SGSP przedmiotu zamówienia bez uwag było powstanie po stronie SGSP obowiązku zapłaty wynagrodzenia za realizację zamówienia na podstawie wystawionej przez wykonawcę⁶³ faktury nr 546/VAT/07/13 z dnia 23 lipca 2013 r. z terminem zapłaty do dnia 22 sierpnia 2013 r.⁶⁴. Zapłaty za ww. fakturę nie dokonano we wskazanym

⁵⁸ Zawarte umowy były zgodne z postanowieniami określonymi w SIWZ oraz z załączonymi wzorami umów.

⁵⁹ W SGSP nie było przypadków unieważnienia zawartych umów.

⁶⁰ Dotyczy m.in.: akceptowania umów z podwykonawcami i warunków płatności. W postępowaniach nie dokonywano zmian w zakresie istotnych postanowień umów. W postępowaniach nr: PN 12/13 oraz PN 19/14 SGSP zgodnie z umowami podstawowymi procedowała w zakresie akceptowania umów z podwykonawcami. W ramach postępowań nie było przypadków uchylecia się od zapłaty przez wykonawców, nie było konieczności, aby zamawiający potrącał kwotę należnego wykonawcy wynagrodzenia na rzecz podwykonawców.

⁶¹ Ustalono na podstawie sporządzonych protokołów (częściowych/końcowych) odbiorów przedmiotów zamówień. W przypadkach, w których podczas odbiorów końcowych wystąpiły usterki podejmowano działania w celu ich usunięcia (dotyczy postępowania nr PN 19/14).

⁶² Protokołem odbioru przedmiotu umowy z dnia 23 lipca 2013 r. podpisanym bez uwag.

⁶³ Zgodnie z postanowieniami umowy nr 0109/13 z dnia 24 maja 2013 r. rozliczenie Wykonawcy w formie wynagrodzenia powykonawczego poprzedzać powinien podpisany przez Zamawiającego *Protokół odbioru przedmiotu Umowy*, który stanowił podstawę do wystawienia faktury przez Wykonawcę. Termin płatności faktury wynosił 30 dni od daty dostarczenia jej Zamawiającemu poprzez wpływ lub złożenie faktury do Kancelarii Ogólnej SGSP. Za dzień zapłaty przyjęto dzień obciążenia rachunku bankowego Zamawiającego. Ponadto, zgodnie z zapisami ww. umowy wynagrodzenie powykonawcze za roboty budowlane było ustalone na podstawie zweryfikowanych przez zamawiającego kosztorysów powykonawczych, sporządzonych przez Wykonawcę. Jednocześnie w umowie ustalono tryb jednorazowego rozliczenia wykonawcy w formie powykonawczej.

⁶⁴ Tj. zgodnym z § 15 ust. 1 pkt 1 umowy.

terminie, lecz w dwóch ratach, tj. w dniach: 30 sierpnia 2013 r. oraz 4 września 2013 r.⁶⁵. Pracownicy SGSP wyjaśnili, że propozycja zapłaty wykonawcy wynagrodzenia za realizację zamówienia w dwóch ratach (zgodnie z faktycznym wykonaniem robót i ich właściwym rozliczeniem), powstała na etapie rozliczania wykonawcy - w Dziale Logistyki⁶⁶. Propozycja ta została poparta i zaakceptowana przez Kanclerza, a następnie zweryfikowana i wykonana przez Kwestora, po zatwierdzeniu w dniach 30 sierpnia 2013 r. oraz 4 września 2013 r. dowodu księgowego przez Kanclerza z up. Rektora-Komendanta. Nieterminowe uregulowanie ww. zobowiązania stanowi **nieprawidłowość**. Jej przyczyną był brak stosownego nadzoru nad podległymi pracownikami odpowiedzialnymi za rozliczenie ww. umów. Skutkiem nieterminowego uregulowania zobowiązań są odsetki za zwłokę, naliczone zgodnie z art. 56 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa*⁶⁷ i przysługujące wykonawcy bez wezwania (z mocy prawa), co wynika z przepisów ustawy *o terminach zapłaty w transakcjach handlowych*⁶⁸. Ponadto, niewykonanie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest zapłata odsetek podlega odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, co wynika z art. 16 ust. 1 ustawy *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*. Za terminowe regulowanie zobowiązań w opisanym przypadku odpowiadali w SGSP: Kwestor SGSP oraz Kanclerz SGSP, zaś Rektor-Komendant sprawował nadzór nad ich pracą.

W postępowaniach zaistniał jeden przypadek⁶⁹ nieterminowej realizacji przedmiotu zamówienia. Wykonawca z własnej winy przekroczył umowny termin realizacji zamówienia o 21 dni i za ten okres SGSP prawidłowo naliczyła karę umowną⁷⁰ w wysokości 123 184,16 zł. Wysokość kary potrącono z wynagrodzenia wykonawcy⁷¹.

1.3.2. W trybie z wolnej ręki.

W ramach postępowań prowadzonych w trybie z wolnej ręki⁷² sporządzone zostały *Protokoły konieczności* oraz *Raporty o uruchomienie środków finansowych*, które stanowiły uzasadnienia celowości wykonania zamawianych robót oraz wskazywały przesłanki do zastosowania omawianego trybu. Zaproszenia do negocjacji zostały przekazane ustnie wykonawcy, któremu powierzono realizację zamówienia podstawowego nr PN 12/13. Przeprowadzenie negocjacji udokumentowane zostało *Protokołami z negocjacji* oraz kosztorysami ofertowymi, na podstawie których podpisane zostały umowy. Do umów zostały załączone oświadczenia wykonawcy o spełnianiu warunków udziału w postępowaniu⁷³.

Należy wskazać że w ramach zamówień prowadzonych w trybie z wolnej ręki w negocjacjach uczestniczyły osoby, które w żaden sposób nie zostały umocowane do wykonywania omawianych czynności w imieniu i na rzecz wykonawcy. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił, że ww. osoby

⁶⁵ W dniu 30.08.2013 r. w wysokości 431.676,00 zł oraz w dniu 04 września 2013 r. w wysokości 371.667,71 zł.

⁶⁶ Nie uzyskano informacji personalnych w zakresie odpowiedzialności za podjętą decyzję.

⁶⁷ Dz. U. z 2012, poz. 749, z późn. zm, zwanej dalej również ustawą *Ordynacja podatkowa*.

⁶⁸ Oszacowana wielkość odsetek w zamówieniu 19/13 wynosi około 2 950,85 zł. (kwota minimalna przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku 2012 wynosiła 3 521,67). Łączna oszacowana suma odsetek w postępowaniach objętych kontrolą wynosi około 7 790,41 zł (suma odsetek z niniejszego przypisu i z przypisu 78).

⁶⁹ Dotyczy zamówienia nr PN 19/14.

⁷⁰ Zgodnie z § 14 ust. 1 pkt 1 oraz § 14 ust. 2 umowy nr CRU 0218/2014 z dnia 11 lipca 2014 r. zamawiający miał prawo naliczyć wykonawcy kary m.in. z tytułu opóźnienia w usunięciu wad - w wysokości 1% wynagrodzenia brutto, za każdy rozpoczęty dzień opóźnienia licząc od wyznaczonego przez zamawiającego terminu na usunięcie wad, z zastrzeżeniem ust. 2 ww. przepisu, z którego wynikało, że łączna wysokość naliczonych kar umownych nie może przekroczyć 20% wynagrodzenia brutto za wykonanie przedmiotu umowy. Od daty końcowego rozliczenia finansowego z SGSP - do dnia zakończenia czynności kontrolnych wykonawca nie kwestionował sposobu rozliczenia finansowego pomniejszającego jego wynagrodzenie o wysokość kar umownych. Wykonawca nie podejmował kroków prawnych w omawianej sprawie.

⁷¹ Zgodnie z § 14 ust. 3 umowy nr CRU 0218/2014 z dnia 11 lipca 2014 r.

⁷² WR 25/13 - postępowanie na roboty dodatkowe w trybie art. 67 ust 1 pkt 5 ustawy *Pzp*. Wartość zamówienia nie przekraczała 50% wartości realizowanego zamówienia podstawowego oraz WR 34/13 - postępowanie na roboty uzupełniające w trybie art. 67 ust 1 pkt 6 ustawy *Pzp*.

⁷³ Zgodnie z art. 68 ust. 2 ustawy *Pzp* najpóźniej wraz z zawarciem umowy w sprawie zamówienia publicznego wykonawca składa oświadczenie o spełnianiu warunków udziału w postępowaniu.

były umocowane do reprezentowania wykonawcy do realizacji zadania na podstawie umowy nr CRU 0062/13 z dnia 4 kwietnia 2013 r. Ponadto wyjaśniono, że skoro ww. umowa była umową podstawową do umów nr CRU 00176/13 z dnia 3 czerwca 2013 r. oraz 246/2013 z dnia 12 września 2013 r. zawartych w ramach postępowań prowadzonych w trybie z wolnej ręki, to nie budziło wątpliwości, że do negocjacji wykonawca wyznaczył te same osoby, co znalazło potwierdzenie w postanowieniach ww. umów, w których wykonawca imiennie wskazał te osoby do kontaktów z zamawiającym. Prowadzenie negocjacji z osobami, które w żaden sposób nie zostały umocowane do wykonywania czynności w imieniu i na rzecz wykonawcy uznano za **nieprawidłowość**. Przyczyną stwierdzonej nieprawidłowości było błędne przekonanie, że treść umowy stanowi umocowanie do działania. Skutkiem powyższego mogło być nieprzyjęcie wynegocjowanych warunków umowy przez wykonawcę.

Ponadto, w obydwu postępowaniach zaproszenia do negocjacji zostały przekazane ustnie, co uniemożliwia ustalenie, czy wraz z zaproszeniem do negocjacji - zgodnie z postanowieniami art. 68 ustawy *Pzp* - zamawiający przekazał wykonawcy informacje niezbędne do przeprowadzenia postępowań, w tym istotne dla stron postanowienia, które zostały wprowadzone do treści zawartych umów. Naruszenie zasady pisemności prowadzonych postępowań zostały uznane za **nieprawidłowość**. Przyczyną stwierdzonej nieprawidłowości była niezajomość przepisów oraz brak stosownego nadzoru nad realizacją postępowań. Skutkiem ustnego przekazania zaproszeń do negocjacji mogły być nieporozumienia w zakresie negocjowanych postanowień umów. Zadania w zakresie nadzoru nad Działem Zamówień Publicznych SGSP oraz Działem Logistyki SGSP powierzono kierownikom tych działów. Ponadto, osobą nadzorującą pracę omawianych komórek był Kanclerz SGSP.

W SGSP, zgodnie z postanowieniami umów dokonywano odbiorów poszczególnych przedmiotów zamówień. Ponadto, terminowo regulowano zobowiązania wynikające z umów, z wyjątkiem zamówienia nr WR 25/13, w odniesieniu do którego przekroczono termin zapłaty wynagrodzenia należnego wykonawcy. Po podpisaniu w dniu 27 czerwca 2013 r. bez uwag *protokołu końcowego odbioru* przedmiotu zamówienia nr WR 25/13, wykonawca wystawił fakturę VAT nr 16/2013 z dnia 27 czerwca 2013 r. z terminem zapłaty do dnia 27 lipca 2013 r. Zapłata za ww. zobowiązanie nastąpiła w dniu 21 października 2013 r.⁷⁴, co było niezgodne z postanowieniami zawartej umowy. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił, że zobowiązanie wynikające z ww. faktury zostało uregulowane zgodnie z *Oświadczeniem*⁷⁵ wykonawcy przedłużającym termin płatności faktury⁷⁶. Ponadto kontrolowani oświadczyli, że nie występowali do wykonawcy o wydłużenie terminu płatności omawianego zobowiązania. Dokonanie zapłaty wynagrodzenia w innym terminie niż wynikający z zawartej umowy i określonej przez wykonawcę w wystawionej fakturze uznano za **nieprawidłowość**. Przyczyną stwierdzonej nieprawidłowości był brak stosownego nadzoru nad podległymi pracownikami odpowiedzialnymi za rozliczenie ww. umowy. Skutkiem nieterminowego uregulowania zobowiązań są odsetki za zwłokę, naliczone zgodnie z art. 56 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa*⁷⁷ i przysługujące wykonawcy bez wezwania (z mocy prawa), co wynika z przepisów ustawy *o terminach zapłaty w transakcjach handlowych*⁷⁸. Ponadto, niewykonanie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest zapłata odsetek podlega odpowiedzialności

⁷⁴ Faktura VAT na kwotę 158 000,00 zł.

⁷⁵ Na oświadczeniu o wydłużeniu terminu płatności do dnia 21 października 2013 r. widniała data 14 październik 2013 r.

⁷⁶ Po zatwierdzeniu faktury do zapłaty Kwestor otrzymała od Kierownika Działu Logistyki informację od Kanclerza o konieczności wstrzymania płatności za fakturę do odwołania, z powodów merytorycznych dotyczących wykonania robót, co zostało uzgodnione z Wykonawcą. Informację tę Kwestor potwierdziła u Kanclerza Uczelni - w obecności Zastępcy Kwestora Pani Beaty Ciesielskiej.

⁷⁷ Dz. U. z 2012, poz. 749, z późn. zm, zwanej dalej również ustawą *Ordynacja podatkowa*.

⁷⁸ Oszacowana wielkość odsetek w zamówieniu nr WR 25/13 wynosi około 4 839,56 zł (kwota minimalna przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku 2012 wynosiła 3 521,67). Łączna oszacowana suma odsetek w postępowaniach objętych kontrolą wynosi około 7 790,41 zł (suma odsetek z niniejszego przypisu i z przypisu 68).

za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, co wynika z art. 16 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Za terminowe regulowanie zobowiązań w opisanym przypadku odpowiadali w SGSP: Kwestor SGSP oraz Kanclerz SGSP, zaś Rektor-Komendant sprawował nadzór nad ich pracą.

2. Funkcjonowanie systemu zamówień publicznych w zakresie robót budowlanych o wartości nieprzekraczającej w złotych równowartości kwoty, o której mowa w art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych.

W SGSP nie opracowano odrębnych regulacji wewnętrznych w zakresie zasad postępowania przy realizacji robót budowlanych o wartości nieprzekraczającej w złotych równowartości kwoty, o której mowa w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp. Jak wyjaśniono, przy realizacji omawianych zadań w SGSP stosowano przyjęte zasady i reguły dotyczące wszystkich zamówień publicznych określone w zarządzeniach nr: 8/07 i 10/14. Należy zaznaczyć, że postanowieniami ww. zarządzeń, obowiązujących w okresie objętym kontrolą, uregulowano w minimalnym zakresie zasady realizacji zamówień, co do których nie ma obowiązku stosowania ustawy (art. 4 pkt 8 ustawy Pzp), tj. o wartości nieprzekraczającej kwoty 14 000 euro, a od 16 kwietnia 2014 r. – 30 000 euro. Zbyt mała szczegółowość regulacji w ww. zakresie mogła stwarzać warunki do nieracjonalnego wydatkowania środków publicznych.

W przypadku postępowania nr 1043/14 ustalono, że zamówienie przebiegało prawidłowo, co potwierdzały przedstawione przez SGSP dowody, w tym dokumenty wskazujące na konieczność wykonania ujętych w zamówieniu robót oraz *Protokół konieczności, Raport o uruchomienie środków finansowych* z uzasadnieniem celowości wykonania zamówienia, 5 ofert potwierdzających dokonane rozeznanie rynku oraz ranking tych ofert z rekomendacją w zakresie wyboru oferty najkorzystniejszej, *Zlecenie* zamówienia, *Protokół ostatecznego odbioru robót* oraz faktura VAT. Powyższe dokumenty pozwoliły na stwierdzenie, że zamówienie odpowiadało faktycznym potrzebom zamawiającego i było uzasadnione, a termin jego realizacji wynikał z potrzeb zamawiającego.

W przypadku postępowania nr 850/13 Szkoła nie przedstawiła dokumentów⁷⁹, z których wynikałoby w jaki sposób wyłoniono wykonawcę tego postępowania, w tym nie przekazano dowodów na dokonanie przez SGSP rozeznania rynku, porównania ofert i sposobu wyboru oferty najkorzystniejszej. Przedstawiono natomiast *Raport o uruchomienie środków finansowych* z uzasadnieniem celowości wykonania zamówienia, *Zlecenie* zamówienia, kosztorys ofertowy na podstawie, którego określono szacunkową wartość zamówienia, *Protokół ostatecznego odbioru robót* oraz fakturę VAT. Z uzyskanych w omawianym zakresie wyjaśnień wynika, że na wykonawcę prac zaplanowanych w ramach ww. zamówienia wybrano kontrahenta, który zakończył realizację umowy na roboty związane z remontem pomieszczeń rektorskich (wykonawca wyłoniony w ramach przetargu nieograniczonego). Do realizacji zamówienia przyjęte zostały ceny z kosztorysu ofertowego przedstawionego przez wykonawcę w procedurze konkurencyjnej, tj. z postępowania przetargowego. Uznano więc, że jest to podstawa do określenia oferty jako najkorzystniejszej i nie dokonano badania rynku w omawianym zakresie, co uznano za **nieprawidłowość**.

Ponadto, zbadano 15 umów/zleceń zawartych przez SGSP w zakresie m.in. sporządzania OPZ, sprawowania nadzoru inwestorskiego, pełnienia funkcji inspektora nadzoru budowlanego, inspektorów nadzoru inwestorskiego w branży elektrycznej i sanitarnej oraz wykonywania czynności na rzecz Działu Logistyki SGSP. Łączny koszt wydanych w ten sposób środków finansowych wynosił 377 128,67 zł brutto.

⁷⁹ W postępowaniu przedstawiono następujące dokumenty: *Raport o uruchomienie środków finansowych* z uzasadnieniem celowości wykonania zamówienia, *Zlecenie* zamówienia, *Protokół ostatecznego odbioru robót* oraz faktura VAT.

W ramach przekazanej w ww. zakresie dokumentacji nie przedstawiono dokumentów, z których wynikałoby w jaki sposób wyłanianio ww. kontrahentów (w tym nie przekazano dokumentów potwierdzających dokonywanie przez SGSP rozeznania rynku, szacowania wartości zamówień, porównania ofert i wyboru ofert najkorzystniejszych). SGSP wyjaśniła, że wybór ww. osób nastąpił po rozeznaniu rynku. Pod uwagę brano przede wszystkim doświadczenie, wiedzę, wykształcenie, dyspozycyjność zainteresowanych, a także referencje. Wobec braku dokumentów potwierdzających powyższe wyjaśnienia oraz w związku z tym, że umowy te zawierane były wielokrotnie z tymi samymi osobami - wybór ofert bez wcześniejszego dokonania rozeznania rynku uznano za **nieprawidłowość**.

Brak regulacji w omawianym zakresie stanowił wadę funkcjonującego w SGSP systemu organizacji zamówień publicznych. Przyczyną opisanych wyżej nieprawidłowości był brak szczegółowych zasad udzielania zamówień, do których nie miały zastosowania przepisy ustawy *Pzp* z uwagi na ich wartość. Skutkiem powyższego mógł być wybór kontrahentów, których oferty zawierały wyższą cenę od innych kontrahentów funkcjonujących na rynku, co z kolei mogło mieć wpływ na nieefektywne wydatkowanie środków publicznych. Zadania w zakresie nadzoru nad Działem Logistyki SGSP powierzono kierownikowi tego działu. Ponadto, osobą nadzorującą pracę tej komórki był Kanclerz SGSP.

3. Nadzór nad systemem zlecania zamówień publicznych.

Nadzór nad procesem planowania, przygotowywania i udzielania zamówień publicznych, w tym nad opracowywaniem OPZ i SIWZ, udzielaniem zamówień w trybie z wolnej ręki i zamówień, do których nie ma obowiązku stosowania postanowień ustawy *Pzp* sprawowany był przez kierownika Działu Zamówień Publicznych, kierownika Działu Logistyki SGSP oraz Kanclerza SGSP.

Należy jednak zaznaczyć, że w toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości wskazujące na to, że nadzór służbowy w omawianym zakresie nie był wystarczający, a powstałe odstępstwa na różnych etapach realizacji zamówień publicznych wynikały z niewłaściwej organizacji systemu zamówień publicznych w SGSP.

Wyniki przeprowadzonych czynności kontrolnych pozwoliły na stwierdzenie, że funkcjonujący w jednostce kontrolowanej system kontroli zarządczej w zakresie realizowanych inwestycji był nieskuteczny.

4. Zalecenia i wnioski.

W celu usunięcia nieprawidłowości oraz usprawnienia funkcjonowania kontrolowanej jednostki wnoszę o:

1. Opracowanie i wdrożenie w terminie do 31 marca 2016 r. szczegółowych regulacji wewnętrznych wprowadzających mechanizmy gwarantujące skuteczną kontrolę wydatkowania środków publicznych, stwarzających warunki do zachowania zasady konkurencyjności oraz zapewniających zainteresowanym podmiotom równy dostęp do możliwości dostarczania towarów i świadczenia usług na rzecz SGSP w szczególności w zakresie:
 - a) przeprowadzania odpowiednich, wnikliwych analiz w zakresie rozeznania rynku, warunków udziału w organizowanych przetargach oraz terminów ich realizacji i ich dokumentowania;
 - b) dokumentowania procesu tworzenia opisów przedmiotów zamówień i specyfikacji istotnych warunków zamówień, z uwzględnieniem podstaw wprowadzanych wymogów, nanoszenia zmian, a także danych umożliwiających identyfikację autorów poszczególnych zapisów;

- c) zasad wydatkowania środków publicznych na zakupy towarów i usług, do których nie mają zastosowania przepisy ustawy *Pzp* z uwzględnieniem konieczności dokonywania rozeznania rynku oraz szacowania wartości przedmiotu umowy.
2. Zobowiązanie podległych pracowników i funkcjonariuszy SGSP do:
 - a) przestrzegania przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności ustawy *Pzp* oraz regulacji wewnętrznych w zakresie przygotowania i prowadzenia postępowań o zamówienia publiczne;
 - b) rzetelnego sporządzania dokumentacji projektowej wymagalnej przy zamówieniach publicznych na roboty budowlane;
 - c) terminowego oraz zgodnego z przepisami prawa i zawartymi umowami regulowania zobowiązań z nich wynikających;
 - d) rzetelnego dokonywania odbiorów dostarczanych przez wykonawców przedmiotów zamówień.
 3. Zapewnienie prawidłowego i skutecznego nadzoru merytorycznego nad osobami realizującymi zadania w zakresie udzielania zamówień publicznych, w tym na procesem sporządzania opisów przedmiotów zamówień oraz procesem opracowywania specyfikacji istotnych warunków zamówienia w celu wyeliminowania uchybień i nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli.
 4. Przeprowadzenia szkoleń z zakresu problematyki zamówień publicznych dla osób zatrudnionych w SGSP i wykonujących czynności w tym zakresie.
 5. Wyciągnięcie konsekwencji służbowych wobec osób odpowiedzialnych za powstanie nieprawidłowości zdiagnozowanych w toku kontroli.

Na podstawie art. 49 ustawy o *kontroli* uprzejmie proszę Pana Komendanta o przedstawienie, w terminie 30 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

MINISTER
SPRAW WEWNĘTRZNYCH
I ADMINISTRACJI

Mariusz BŁASZCZAK

Wykonano w 2 egz.:

Egz. nr 1 – SGSP

Egz. nr 2 – aa

Sporządził/wykonał: Zespół kontrolerów MSWiA.