



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.411.002.01.2021

Krystian Kinastowski
Prezydent Miasta Kalisza
Urząd Miasta Kalisza
ul. Rynek Główny 20, 62-800 Kalisz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.014.2022
Komisji Rozstrzygającej z dnia 18 marca 2022 r.

S/21/002/LPO, Realizacja przez Urząd Miasta Kalisza zadań związanych z remontem wybranych pomieszczeń oraz ich wyposażeniem

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@nik.gov.pl

I.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Kalisza, ul. Główny Rynek 20, 62-800 Kalisz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krystian Kinastowski, Prezydent Miasta Kalisza, od 22 listopada 2018 r. dalej: Prezydent
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie inwestycji w tym zabezpieczenie środków na realizację zadań remontowych i zakup wyposażenia pomieszczeń Urzędu.2. Prawdliwość wydatkowania środków na realizację ww. zadań, w tym prawidłowość wyboru wykonawców.3. Sposób gospodarowania składnikami mienia Urzędu w związku z realizacją zadań remontowych i zakupem wyposażenia pomieszczeń Urzędu.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do 17 grudnia 2021 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Joanna Piasecka-Girguś, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/177/2021 z 10 listopada 2021 r.2. Andrzej Milewski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/178/2021 z 10 listopada 2021 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Kontrolowana jednostka zabezpieczyła środki na wszystkie przedsięwzięcia objęte kontrolą (remont Sali Recepcyjnej i Gabinetu Prezydenta wraz z zakupem wyposażenia do tych pomieszczeń). Zaciągnięcie zobowiązań oraz wydatki związane z realizacją ww. zadań zostały dokonane w granicach kwot określonych w planie finansowym na podstawie właściwej uchwały Rady Miasta Kalisza albo w zarządzeniu Prezydenta. Miasto uzyskało pozwolenie na budowę w przypadkach tego wymagających oraz zawarło umowy z wykonawcami wybranymi w wyniku przeprowadzonych 12 postępowań, z których dwa (prace remontowo-konserwatorskie wnętrza Sali Recepcyjnej budynku Ratusza oraz dostawa krzesel i foteli do Sali Recepcyjnej) zostały przeprowadzone w trybie przetargów nieograniczonych. W postępowaniach przetargowych nie stwierdzono nieprawidłowości, z zastrzeżeniem o którym mowa poniżej. Pozostali dostawcy i wykonawcy wybrani zostali w ramach wewnętrznej procedury „rozeznania rynku” – bez stosowania przepisów o zamówieniach publicznych na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych³ (dalej: ustawa pzp) albo art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁴. W wyniku badania tych postępowań stwierdzono nieprawidłowość polegającą na naruszeniu art. 5b pkt 2 ustawy pzp (zakaz nieuprawnionego dzielenia zamówień), polegającą na niedokonaniu łącznego oszacowania wartości zamówień wszczętych w październiku i listopadzie 2020 r. na dostawę mebli do Urzędu wraz z ich montażem, co doprowadziło do udzielenia zamówień na dostawę mebli do gabinetu Prezydenta bez zastosowania ustawy pzp. Działanie to było niezgodne z dyspozycją art. 44 ust. 4 ustawy o finansach publicznych⁵ i jako takie, nie sprzyjało racjonalnemu wydatkowaniu środków publicznych.

Ponadto, w trakcie prowadzonych w Ratuszu robót remontowych w Sali Recepcyjnej i Gabinetu Prezydenta Urząd nie uzgodnił z wojewódzkim konserwatorem zabytków wykonania dodatkowych prac remontowych polegających na poszerzeniu otworów i wnęk w cegle oraz instalacji dodatkowych gniazd sieciowych.

Zakupione elementy wyposażenia Sali Recepcyjnej i Gabinetu Prezydenta zostały prawidłowo zaewidencjonowane. Przedmioty znajdujące się w tych pomieszczeniach przed remontem zostały częściowo zagospodarowane na potrzeby Urzędu, a częściowo zmagazynowane w sposób zapewniający nie pogorszenie ich stanu. Stan techniczny mebli pochodzących z sali recepcyjnej oraz gabinetu Prezydenta wskazywał na ich istotnie wyeksploatowane. Urząd miał wiarygodne plany zagospodarowania tych mebli, które zachowały wartość użytkową.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.) – uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r.

⁴ Obowiązująca od dnia 1 stycznia 2021 r. ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129)

⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.)

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie i realizacja inwestycji, w tym zabezpieczenie środków na realizację remontu i zakup wyposażenia pomieszczeń Urzędu

Opis stanu faktycznego

W latach 2017-2021 (do 17 grudnia) przygotowano i przeprowadzono remont Sali Recepcyjnej oraz gabinetu Prezydenta, znajdujących się w budynku Ratusza. Do pomieszczeń zakupione zostało nowe wyposażenie. W gabinetach Wiceprezydentów oraz Sekretarza miasta nie prowadzono prac remontowych w okresie objętym kontrolą.

(akta kontroli str. 815)

Naczelnik Wydziału Administracyjno-Gospodarczego (dalej: WAG) wyjaśniła, że pierwsze poważne sygnały o konieczności remontu Sali Recepcyjnej pojawiły się za kadencji poprzedniego Prezydenta Miasta Kalisza, który wyraźnie zwracał uwagę na zabrudzenia oraz zagrzybienia ścian i sufitu Sali. Wskazała, że w kolejnych latach problemy ze stanem Sali narastały. Podkreśliła problemy z przestarzałym nagłośnieniem, którego sposób montażu (w ścianach) utrudniał jego naprawę oraz problemy wynikające ze sposobu montażu (przed remontem) grzejników w ścianach, co powodowało „zasysanie” kurzu z podłogi i jego odkładanie się na ścianach. Podała, że w czerwcu i lipcu 2017 r. opracowany został dokument⁷, który zainicjował kolejne działania podejmowane w celu remontu Sali. W 2018 r. przeprowadzono dwa przetargi na prace konserwatorskie i restauratorskie wnętrza Sali Recepcyjnej Ratusza Miejskiego, które zostały unieważnione. W odniesieniu do remontu gabinetu Prezydenta, Naczelnik WAG wskazała, że działanie to było odkładane w czasie przez wszystkich jego poprzedników. Z działań, już na zaawansowanym etapie, zmierzających do remontu gabinetu, wycofał się poprzedni Prezydent Miasta Kalisza. Podkreśliła, że stan techniczny, wizualny i estetyczny pomieszczenia był bardzo zły, na ścianach obecne były wyraźne odbarwienia, wykwitły w różnych barwach, a stolarka drewniana, obudowy grzejników i stan tapet wymagał pilnej ingerencji, z uwagi na rangę miejsca i jego reprezentacyjny charakter. Podała także, że liczba spotkań oraz fakt, że gabinet był miejscem pracy wszystkich prezydentów Miasta Kalisza powodował naturalne zużycie mebli i gabinetu, które nie były remontowane i wymieniane przez około 20 lat. Wskazała, że z uwagi na możliwości finansowe, które pojawiły się na przestrzeni roku oraz fakt, że gabinet jest miejscem spotkań np. z Prezesem Rady Ministrów, Prezydentem RP, ministrami, ambasadorami, czy prezydentami innych miast, oraz uprzednie wyremontowanie innych pomieszczeń Ratusza, podjęto decyzję o remoncie i wymianie mebli w gabinecie Prezydenta.

Naczelnik WAG wyjaśniła, że trudno jest wskazać inicjatora remontu Sali Recepcyjnej i gabinetu Prezydenta. W jej odczuciu, remont Sali Recepcyjnej był oczekiwany przez wszystkich jej użytkowników. Podała także, że czynności wynikłe z remontu i zakupu mebli wynikały z inicjatywy WAG, który konsultował kierunki działania z kierownictwem Urzędu.

(akta kontroli str. 815-826)

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Wyniki zleconych „badań konserwatorskich wystroju wnętrza Sali Recepcyjnej Ratusza w Kaliszu”.

Zakres prac do wykonania w Sali Recepcyjnej został określony w opracowaniu z 2017 r. autorstwa konserwatora dzieł sztuki, pt. „Badania konserwatorskie – Wystrój wnętrza Sali Recepcyjnej Ratusza w Kaliszu” a także w dokumentacji technicznej i projektowej, wymiany instalacji c.o. oraz elektrycznej i technicznej autorstwa L., M. P., sp. k. z 2018 r. Zakres prac do wykonania w gabinecie Prezydenta został określony w projekcie wizualizacji i programu planowanych prac z 2019 r. Autorzy ww. projektów opracowali również projekty wyposażenia pomieszczeń. Wyposażenie pomieszczeń Ratusza w ruchome elementy nie wymagało uzgodnienia z konserwatorem zabytków.

(akta kontroli str. 827, 1555-1574, 1619-1683, 1707-1714)

Stosownie do art. 28 i 39 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁸⁹ (dalej: Prawo budowlane), Miasto Kalisz uzyskało odpowiednie pozwolenie na budowę oraz pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków¹⁰ w odniesieniu do remontu w Sali Recepcyjnej. Przed podjęciem prac remontowych (konserwacyjnych) w gabinecie Prezydenta uzyskane zostało pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru¹¹.

(akta kontroli str. 828-839, 1265-1267)

Podczas prac w ww. pomieszczeniach przestrzegano warunków określonych w pozwoleniach konserwatora zabytków w zakresie kierowania pracami konserwatorskimi, restauratorskimi albo samodzielnego ich wykonywania przez osobę posiadającą kwalifikacje, o których mowa w art. 37a ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹². Podczas remontu Sali Recepcyjnej, stosownie do art. 36a wymienionej ustawy, zapewniono kierowanie pracami objętymi projektem przez osoby spełniające wymagania określone w art. 37c ustawy o ochronie zabytków.

(akta kontroli str. 866-885, 1069-1078)

Podczas realizacji prac w Sali Recepcyjnej i gabinecie Prezydenta wykonane zostały prace bez wymaganego zgłoszenia konserwatorowi zabytków, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 806-811, 840-954, 1298-1311, 1524-1554, 1575-1603, 1684-1693, 1707-1735)

W uchwałach Rady Miasta i zarządzeniach Prezydenta Miasta Kalisza¹³ przewidziano wydatki na przeprowadzenie remontów Sali Recepcyjnej i gabinetu Prezydenta wraz z zakupem wyposażenia do tych pomieszczeń w ramach §§ 4210 i 4270 oraz 6060 w łącznej kwocie 1.280.000 zł. W zmianach do uchwały budżetowej na 2020 r. przewidziano środki na sfinansowanie

⁸ Dz. U. z 2020 r., poz. 1333

⁹ Ratusz będący siedzibą Urzędu Miasta jest wpisany do rejestru zabytków Nr rej. 661/A z 26 marca 1993 r.

¹⁰ Nr 191/2020/A na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków z 13 marca 2021 r. polegających na wymianie instalacji centralnego ogrzewania oraz elektrycznej i technicznej w Sali Recepcyjnej Ratusza Miejskiego w Kaliszu, Nr 539/2019/A na prowadzenie prac konserwatorskich/prac restauratorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków z 10 sierpnia 2018 r.,

¹¹ Pozwolenie Nr 467/2019/A z 5 lipca 2019 r.

¹² Dz. U. z 2021 r., poz. 710

¹³ Uchwał nr XVIII/319/2019 Rady Miasta Kalisza z dnia 30 grudnia 2019 r., zarządzenie Prezydenta Miasta Kalisza nr 543/2020 z 23 września 2020 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej na 2020 rok, zarządzenie Prezydenta Miasta Kalisza nr 462/2020 z 14 sierpnia 2020 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej na 2020 rok, zarządzenie Prezydenta Miasta Kalisza nr 576/2020 z 8 października 2020 r., zarządzenie Prezydenta Miasta Kalisza nr 576/2020 z 8 października 2020 r., zarządzenie Prezydenta Miasta Kalisza nr 297/2021 z 31 maja 2021 r., uchwała nr XXX/441/2020 Rady Miasta Kalisza z 29.09.2020, autopoprawka do projektu uchwały Rady Miasta Kalisza z 29.12.2020 r. w sprawie zmiany ustalenia wykazu wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego 2020, uchwała nr XXXIV/502/2020 Rady Miasta Kalisza z 29 grudnia 2020 r., uchwała nr XXXIV/507/2020 Rady Miasta Kalisza z 29 grudnia 2020 r. w sprawie uchwały budżetowej na 2021 rok

remontu gabinetu (sierpień 2020 r.) oraz wydatki na zakup wyposażenia do Sali Recepcyjnej (pierwotnie wrzesień 2020 r.) i gabinetu Prezydenta (październik 2020 r.).

(akta kontroli str. 814, 955-1033, 1613-1618)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Podczas remontu Sali Recepcyjnej oraz gabinetu Prezydenta wykonano prace, które nie zostały zgłoszone wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków, co naruszało warunki określone w pozwoleniach wydanych przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

1. Przed realizacją remontu Sali Recepcyjnej Miasto Kalisz uzyskało m.in. pozwolenie nr 191/2020/A na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków z 13 marca 2021 r. polegających na wymianie instalacji centralnego ogrzewania oraz elektrycznej i technicznej w Sali Recepcyjnej Ratusza Miejskiego w Kaliszu oraz pozytywną opinię dotyczącą części proponowanych rozwiązań związanych z planowanym montażem urządzeń nagłaśniających wewnątrz Sali Recepcyjnej kaliskiego Ratusza, tj. montażem wzmacniacza głośnikowego na balkonie Sali Recepcyjnej w skrzyni drewnianej.

(akta kontroli str. 828-839, 1265-1267)

W toku realizacji remontu Sali Recepcyjnej przez wykonawcę na podstawie umowy na wykonanie robót budowlanych w zakresie prac remontowo-konserwatorskich zabytkowego wnętrza Sali Recepcyjnej Ratusza mieszczącej się w budynku Urzędu Miasta Kalisza przy Głównym Rynku 20, zrealizowano prace które nie były ujęte w dokumentacji projektowej. Dotyczyło to dodatkowych robót (aneksem nr 1 do ww. umowy) związanych z wykonaniem instalacji teletechnicznej i elektroakustycznej. Związane z tym prace polegały m.in. na wykuciu (poszerzeniu) otworów lub wnęk w cegle oraz instalacji dodatkowych gniazd sieciowych komputerowych.

Naczelnik WAG wyjaśniła, że pozwolenie Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Poznaniu nie określało dokładnej głębokości i średnicy otworów oraz przebiegu dla przewodów. Przy pracach nieobjętych przedmiotem umowy, okazało się, że należy minimalnie poszerzyć bruzdy i przepusty dla potrzeb ułożenia dodatkowych instalacji teletechnicznych nie zmieniając przebiegu trasy prowadzenia przewodów, która została określona w projekcie. W związku z powyższym nie było potrzeby uzyskania pozwolenia na te prace od Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Poznaniu i była to zmiana nieistotna projektu. Podała, że ww. prace nie były tworzeniem czegoś nowego, lecz były elementem realizowanego zadania oraz były jawne na każdym etapie prac zarówno dla inspektorów nadzoru jak i Konserwatora.

Prezydent wyjaśnił dodatkowo, że dokumentacja projektowa instalacji elektrycznych i teletechnicznych określała w punkcie III pkt 3 str. 4: „W Sali Recepcyjnej przewody rozprowadzić pod tynkiem. Istniejące przewody prowadzone wzdłuż ścian wkuć i przykryć warstwą tynku (...) istniejące okablowanie uporządkować, część wkuć w rurkach, przykryć tynkiem.” Podał, że dane geometryczne dotyczące koniecznych do wykonania bruzd, a następnie ich poszerzeń lub pogłębień celem umieszczenia przewodów, wynikają jedynie z zapisów kosztorysowych oraz nie były przedmiotem opiniowania i zatwierdzania przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Zaznaczył, że nie ma możliwości wskazania własnych danych w pozycjach kosztorysu, a wybiera się jedną z dostępnych opcji. W trakcie realizacji uznano, że podstawy nakładów podane w kosztorysach, nie są adekwatne do robót, które należy wykonać i dlatego podjęto rozmowy o zmianie wartości nakładów

na wykonane prace. Kosztorysy nie są elementem dokumentacji, który na jakimkolwiek etapie zadania byłby przedkładany Wojewódzkiemu Konserwatorowi Zabytków. Dokumentacja w żadnym miejscu nie odnosi się do gabarytów ani geometrii bruzd. Zdaniem Prezydenta wywnioskować z tego można, że konserwator podczas uzgodnień nie odnosił się do geometrii bruzd i przekuć, a tylko do zadania jako takiego. Późniejsze kosztorysy na roboty dodatkowe są tylko odzwierciedleniem celowości lub nieadekwatności wyceny robót. Konserwator zatwierdził przebieg instalacji bez określania szczegółów dotyczących wielkości i objętości bruzd oraz przekuć. Biegające trasy były uzgodnione na etapie projektu oraz pozwolenia i nie uległy zmianie.

NIK wskazuje, że zgodnie z warunkami określonymi w punkcie 2 pozwolenia nr 191/2020/A Miasto Kalisz było zobowiązane do niezwłocznego zawiadomienia wojewódzkiego konserwatora zabytków m.in. o nowych okolicznościach ujawnionych w trakcie prowadzenia robót budowlanych. Ponadto pozwolenie nr 191/2020/A zostało wydane na podstawie projektów, które nie uwzględniały położenia instalacji teletechnicznej w zakresie sieci internet oraz instalacji elektroakustycznej. Z uzyskanej w toku kontroli NIK informacji od Kierownika Delegatury w Kaliszu Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Poznaniu (dalej: Konserwator Zabytków) wynikało, że wykuwanie otworów i wnęk zostało uwzględnione w wydanym pozwoleniu nr 191/2020/A z 13 marca 2020 r., natomiast dodatkowe ich poszerzenie wymagało odpowiedniego z nim uzgodnienia, na podstawie wpisu do książki budowy lub poprzez protokół oględzin. Konserwator Zabytków podała, że Urząd Miasta Kalisza nie zgłaszał do Urzędu Ochrony Zabytków konieczności poszerzenia zakresu wykuwanych otworów i wnęk niezbędnych do realizacji remontu Sali Recepcyjnej.

(akta kontroli str. 806-811, 840-954, 1524-1554, 1575-1603, 1684-1693, 1707-1735)

2. Dokonując remontu gabinetu Prezydenta, Miasto Kalisz uzyskało pozwolenie nr 467/2019/A na podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru z 5 lipca 2019 r. Zgodnie z punktem 2 ww. pozwolenia Miasto Kalisz zostało zobowiązane do powiadomienia konserwatora zabytków o nowych okolicznościach ujawnionych w trakcie wykonywania prac objętych pozwoleniem. W toku prac zamontowano puszkę podłogową informatyczną, pozwalającą osadzić gniazda elektryczne lub adaptory do gniazd teletechnicznych. Podczas jej montażu rozebrano posadzkę z deszczulek z oderwaniem listew, oczyszczono deszczulki uzyskane z rozbiórki, przygotowano podłoże pod osprzęt instalacyjny mocowany na zaprawie cementowej – wykonano ślepe otwory w podłożu betonowym, zainstalowano puszkę do podłogi oraz gniazda instalacyjne, położono i naprawiono posadzkę po montażu puszkę podłogowej.

Konserwator Zabytków podała, że montaż puszkę podłogowej informatycznej pozwalającej osadzić gniazda elektryczne, czy adaptory do gniazd teletechnicznych nie był uwzględniony w zakresie pozwolenia nr 467/2019/A z dnia 5 lipca 2019 r. Ze względu na fakt, że zakres ww. prac jest nieznaczny i nie narusza substancji zabytkowej oraz nie prowadzi do istotnej zmiany wyglądu zabytku nie było wymagane uzyskanie odrębnego pozwolenia konserwatora zabytków na ich realizację, niemniej realizacja tych prac powinna zostać uzgodniona z tutejszym organem na zasadzie opisanej w punkcie 2 pozwolenia.

Prezydent wyjaśnił, że poprzez montaż puszkę w podłodze wyeliminowano szereg przewodów prowadzonych zewnętrznie po podłodze i dywanie, które stanowiły podstawowe zagrożenie BHP. Montaż puszkę był minimalną ingerencją w powierzchnię posadzki, dokonaną w ramach pozwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w zakresie mówiącym o renowacji parkietu i nie naruszał

zabytkowej tkanki pomieszczenia, gdyż sam parkiet jest wtórnym wykończeniem podłogi. Ukrycie okablowania w puszcze wpływa na funkcjonalność i estetykę oraz bezpieczeństwo i higienę pracy. Puszka nie wpłynęła negatywnie na zachowaną substancję zabytkową poszczególnych elementów architektury i wystroju wnętrza.

Nie kwestionując racjonalności przyjętego rozwiązania w postaci montażu puszek podłogowej, NIK wskazuje, że jej instalacja powinna zostać zgłoszona konserwatorowi zabytków, co nie zostało uczynione.

(akta kontroli str. 1298-1311, 1684-1693, 1707-1735)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie Miasta Kalisza przed przystąpieniem do remontów Sali Receptyjnej i gabinetu Prezydenta wraz z wymianą wyposażenia zabezpieczono środki na realizację tych zadań. Miasto Kalisz uzyskało również stosowne pozwolenia konserwatora zabytków na planowane prace oraz – w przypadkach tego wymagających - pozwolenie na budowę. Przy realizowaniu drobnych prac niewymagających odrębnego pozwolenia, nie uzgodniono ich z wojewódzkim konserwatorem zabytków.

OBSZAR

2. Prawdliwość wydatkowania środków na realizację ww. zadań, w tym prawidłowość wyboru ich wykonawców.

Opis stanu faktycznego

W celu realizacji remontów w Sali Receptyjnej i gabinecie Prezydenta wraz z zakupem wyposażenia, w latach 2020-2021 Miasto Kalisz zawarło łącznie 11 umów. Zaciągnięcie zobowiązań oraz wydatki związane z realizacją remontu Sali Receptyjnej i gabinetu Prezydenta wraz z zakupem wyposażenia do tych pomieszczeń zostały dokonane w granicach kwot określonych w planie finansowym. Łączna kwota wydatków objętych kontrolą wyniosła 997.153,33 zł.

(akta kontroli str. 815, 955-1068)

W trybie przetargu nieograniczonego (postępowania wszczęte 20 maja 2020 r. oraz 24 listopada 2020 r.) wybrano wykonawcę odpowiednio: prac remontowo-konserwatorskich wnętrza Sali Receptyjnej budynku Ratusza oraz dostawcę krzeseł i foteli do Sali Receptyjnej¹⁴. Pozostali dostawcy i wykonawcy wybrani zostali w ramach wewnętrznej procedury „rozeznania rynku” z zastosowaniem zwolnienia z obowiązku stosowania przepisów o zamówieniach publicznych, o którym mowa w art. 4 pkt 8 ustawy pzp albo art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych.

W Urzędzie Miasta Kalisza obowiązywał Regulamin udzielania zamówień publicznych, który został wprowadzony Zarządzeniem Nr 188/2020 Prezydenta Miasta Kalisza z 6 kwietnia 2020 r. Poprzednio kwestie te były uregulowane w Zarządzeniu Nr 634/2018 Prezydenta z dnia 5 października 2018 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Miasta Kalisza, dalej: zarządzenie ws. zamówień.

(akta kontroli str. 419-506)

W postępowaniach prowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego sposób opisu przedmiotu zamówienia spełniał wymogi określone w art. 29 ust. 1 i 2 ustawy pzp (był jednoznaczny i wyczerpujący, dokonany za pomocą dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniający wszystkie wymagania i okoliczności

¹⁴ Przetarg nieograniczony został przeprowadzony w podziale na dwie części. W wyniku przetargu wyłoniono wykonawcę jednej z nich. W przypadku drugiej, cena ofert przekraczała kwotę środków, które Zamawiający przeznaczył na sfinansowanie zamówienia.

mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty). Nie stwierdzono, aby sposób opisu mógł utrudniać uczciwą konkurencji.

Wartości zamówień zostały ustalone w terminach określonych w art. 35 ust. 1 ustawy pzp, które wynosiły do siedmiu dni przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia. Wśród kryteriów wyboru ofert stosowane były cena, termin realizacji oraz okres gwarancji (w przypadku zakupu mebli), przy czym w każdym przypadku najkorzystniejsza oferta była jednocześnie ofertą najtańszą. Warunki udziału w postępowaniu zostały ustalone w sposób adekwatny do realizowanego zadania, stosownie do dyspozycji art. 7 ust.1 ustawy pzp. Przetarg nieograniczony na dostawę mebli do Sali Recepcyjnej, realizowany w dwóch częściach, został unieważniony w jednej z nich z uwagi na wartość ceny najkorzystniejszej oferty, która przewyższała kwotę, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. W toku postępowania na zamówienie dotyczące robót budowlanych w Sali Recepcyjnej złożone zostały dwie oferty, a w postępowaniu na zakup i dostawę mebli do Sali Recepcyjnej trzy oferty. W żadnym z postępowań nie wnoszono środków odwoławczych.

Umowa nr UA/58/WAG/2020 z 14 sierpnia 2020 r. na wykonanie robót budowlanych w zakresie prac remontowo-konserwatorskich zabytkowego wnętrza Sali Recepcyjnej Ratusza, mieszczącej się w budynku Urzędu Miasta Kalisza przy Głównym Rynku 20, została jednokrotnie zmieniona aneksem z 14 sierpnia 2020 r. Zmiana była zgodna z art. 144 ustawy pzp i dotyczyła prac nieuwjętych w dokumentacji projektowej i innych dokumentach stanowiących opis przedmiotu zamówienia, a których realizacja okazała się niezbędna z uwagi na konieczność transmisji zdalnych sesji Rady Miasta Kalisza podczas pandemii Covid. Aneksem zwiększono wynagrodzenie i zakres prac o kwotę 24 805,44 zł brutto, a łączne wynagrodzenie wykonawcy wyniosło 481.261,44 zł.

Wartości zamówień ustalone zostały stosownie do dyspozycji art. 32 ust. 1 i art. 33 ustawy pzp, i stanowiły one całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług (dwa zamówienia udzielone na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy pzp na zakup mebli do gabinetu Prezydenta zostały dokonane z pominięciem ustawy pzp, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 840-954, 1107-1419, 1444-1523, 1610-1612)

W przypadkach zamówień, których wartość była niższa niż stanowiąca podstawę do prowadzenia postępowań w oparciu o przepisy ustaw dotyczących zamówień publicznych, stosowano zasady określone w wewnętrznych regulacjach kontrolowanej jednostki, tj. procedurę „rozeznania rynku” określoną w § 25 zarządzenia ws. zamówień.

W każdym przypadku, umowy zostały zawarte z wykonawcami, którzy zostali wybrani w prowadzonych postępowaniach, a umowy zostały zrealizowane terminowo. Odbiory zostały udokumentowane stosownymi protokołami. W przypadku dostawy krzeseł do Sali Recepcyjnej, podczas odbioru stwierdzono uszkodzenia na 16 sztukach, spośród 160 dostarczonych. Usterki zostały usunięte w trybie reklamacji. Naczelnik WAG wyjaśniła, że odbiór krzeseł odbywał się w kulminacyjnej fali pandemii covid-19. W dniu dostawy nie było możliwości dokonania wnikliwych oględzin 160 krzeseł w obecności firmy dostarczającej. Krzesła były szczelnie zapakowane na czas transportu i dopiero po ich rozpakowaniu możliwe było wnikliwie ich obejrzenie. Żadne z dostarczonych krzeseł nie posiadało widocznych wad polegających na uszkodzeniu lub wykonaniu niezgodnym z projektem, nie stwierdzono także naruszenia parametrów jakościowych i ilościowych. Po obejrzeniu przy dziennym świetle uwidoczniły się

jednak drobne przetarcia i zarysowania, które zostały usunięte w drodze reklamacji. Nie stwierdzono, aby sposób wykonania zamówień uniemożliwił odbiór prac albo dostawy.

(akta kontroli str. 840-954, 1107-1554)

Prezydent podpisał cztery umowy na dostawę mebli/wyposażenia do Sali Recepcyjnej i gabinetu Prezydenta (w listopadzie 2020 r. dwie umowy, w styczniu i lutym 2021 r. po jednej umowie)¹⁵. Łączna wartość szacunkowa zamówień na meble zarówno do Sali Recepcyjnej, jak i do gabinetu Prezydenta w 2020 r. wyniosła 392.599,25 zł (netto), z uwzględnieniem wartości zamówień udzielonych bez stosowania ustawy pzp – na zakup mebli stanowiących wyposażenie gabinetu Prezydenta Miasta (105.643,15 zł netto).

W ramach przetargu nieograniczonego znak WAG.271.01.0002.2020, Urząd zamierzał nabyć dostawę wraz z montażem mebli na Salę Recepcyjną Kaliskiego Ratusza w podziale na dwie części, tj. w jednej części meble według projektu: stoły prostokątne o różnych wymiarach – 21 szt., stoły narożne - dwie sztuki, mównica prostokątna – jedna sztuka, podium – jedna sztuka, a w drugiej części krzesła i fotele, wg tego samego projektu odpowiednio 90 i 70 sztuk. Przed wszczęciem postępowania WAG.271.01.0002.2020, w Urzędzie przeprowadzono zamówienia, nie ujęte w planie postępowań zamówień publicznych w 2020 r., na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy pzp o znakach:

- UA/149/WAG/2020 w przedmiocie zamówienia „Wykonania, dostawy i montażu mebli gabinetowych do pokoju nr 20 w budynku Urzędu Miasta Kalisza, Główny Rynek 20”, w ramach którego należało dostarczyć stół konferencyjny dębowy na stalowej ramie, lustro w ramie drewnianej, dębową konsolę przy lustrze na metalowej konstrukcji, zabudowę biblioteczną z oświetleniem led, rolety okienne. Kwota udzielonego zamówienia wyniosła 73.800 zł brutto;

- UA/150/WAG/2020 w przedmiocie zamówienia „Dostawy i montażu wyposażenia pomieszczenia biurowego Urzędu Miasta Kalisza”, w ramach którego należało dostarczyć określone modele wyposażenia m.in. krzesła do stołu konferencyjnego – replika modelu CESCO (14 sztuk), fotel biurowy profiM Activ 11S/SL, stolik kawowy Langer Design Classic o wymiarach 1,20 x 0,60 m, boczny stolik pomocniczy Lavazza o średnicy 0 cm wys. 55 cm, fotel o wymiarach 99x85 cm Langier Design Classic, fotel o wymiarach 99x85 cm Langier Design Classic, lampę biurkową o wymiarach 49,5x32,5 cm Dutch Bone, Liam, dwa dywany drukowane o różnych wymiarach produkcji Ege, kolekcja Reconstructions of the 1930s RF52753324 Phi, zegar ścienny o wymiarach 100x2 cm, kosz na śmieci Top design, Hailo M o pojemności 13 l o wymiarach 26x46 cm.

W przesłanych do potencjalnych wykonawców zapytaniach ofertowych zalecano wykonanie przedmiotu zamówienia ściśle wg projektu „pozytywnie zaopiniowanego przez Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków” (pkt 2.1.5 zaproszenia do złożenia oferty) oraz nie dopuszczono składania ofert równoważnych ani wariantowych (pkt 7 zaproszenia do złożenia oferty). Kwota udzielonego zamówienia wyniosła 70.948,86 zł brutto.

(akta kontroli str.1107-1218, 1331-1443, 1604-1612, 1707-1735)

Prezydent wyjaśnił, że w chwili wszczęcia procedur (19 października 2020 r.) zmierzających do udzielenia zamówień o oznaczeniach UA/149/WAG/2020 i UA/150/WAG/2020, nie zapadła ostateczna decyzja w sprawie wszczęcia postępowania o oznaczeniu WAG.271.01.002.2020. Ostatecznie, postępowanie to zostało wszczęte 24 listopada 2020 r., tj. dopiero po zawarciu umów na udzielenie

¹⁵ Postępowania zostały wszczęte odpowiednio w październiku (dwa) i w listopadzie 2020 r. (jedno) oraz lutym 2021 r.

zamówień o oznaczeniach UA/149/WAG/2020 i UA/150/WAG/2020, co miało miejsce 9 listopada 2020 r.

(akta kontroli str. 1722-1735)

Wniosek o zapewnienie środków w planie finansowym jednostki na zakup mebli do Sali Recepcyjnej został złożony przez WAG 1 września 2020 r. i został uwzględniony w uchwale z 29 września 2020 r.¹⁶

(akta kontroli str. 1001-1033)

Z wyjaśnień udzielonych przez Prezydenta, Naczelnik WAG oraz Głównego specjalistę ds. zamówień publicznych zatrudnionego na stanowisku ds. zamówień publicznych, z którym konsultowano ww. procedury udzielenia zamówień (dalej: Główny specjalista) wynikało, że powody, dla których ww. zamówienia potraktowano jako odrębne, nieposiadające zgodności przedmiotowej, podmiotowej i czasowej były następujące:

- zamówienie UA/150/WAG/2020 dotyczyło dostawy i montażu wyposażenia do gabinetu Prezydenta - to jest artykułów gotowych, wyprodukowanych seryjnie, ogólnodostępnych w handlu, co potwierdza opis przedmiotu zamówienia zawierający konkretne nazwy handlowe zamawianych artykułów.

- zamówienie UA/149/WAG/2020 dotyczyło wykonania, dostawy i montażu mebli gabinetowych – mebli wykonanych na zamówienie, na konkretny wymiar, wynikający z wymiarów pomieszczenia i jego aranżacji. Potwierdza to opis przedmiotu zamówienia, który jest rozbudowany, szczegółowy, wskazane są w nim: konkretne wymiary poszczególnych elementów składających się na dany mebel, rysunki obrazujące szczegółowe (z wymiarami) umiejscowienie poszczególnych elementów danego mebla, konkretne materiały jakie ma użyć wykonawca do wykonania danego mebla.

Wyżej wymienieni podkreślili zgodnie, że w przypadku tego zamówienia wykonawcy zobowiązani byli złożyć ofertę m.in. na lustro w ramie drewnianej na płycie MDF z obramowaniem, konsolę przy lustrze, zabudowę biblioteczną (witryna/regal) przeszkloną wraz z oświetleniem LED - jest to zupełnie inny asortyment niż w przypadku przedmiotu zamówienia dla postępowania o oznaczeniu WAG.271.01.0002.2020, gdzie zamawiane były wykonane wyłącznie z drewna stoły, mównica, podium oraz krzesła i fotele. Wykonanie mebli dla tego zamówienia wiązało się z wymogiem posiadania przez wykonawcę szeregu innych umiejętności niż wytworzenie zwykłych mebli na zamówienie, w tym konferencyjnych na Salę Recepcyjną. Wykonanie mebli gabinetowych wymagało posłużenia się następującymi technikami: spawania, tapetowania w meblu, wkomponowania skóry lub skai w część blatu stołu (co wymaga specyficznych umiejętności kaletniczych), zamontowania przewodów elektrycznych, urządzeń zasilających wraz ze źródłami światła w meblu, wykonania mebli z przeszkleniami. Ponadto, spawanie konstrukcji stołu i konsoli wiązało się z polerowaniem nikla i wytworzeniem konstrukcji, które zostały połączone z drewnem. Żadna z tych technologii nie miała zastosowania przy wykonaniu mebli na Salę Recepcyjną objętych postępowaniem o oznaczeniu WAG.271.01.0002.2020, gdzie wymagane było natomiast: frezowanie witryn elementów ozdobnych, wyklejanie ozdobnych szablonów.

Wskazali, że meble na Salę Recepcyjną są meblami wolno ustawnymi, podczas gdy niektóre z mebli gabinetowych są kotwiczone w ścianach. Są to meble wykonane na zamówienie, dopasowane do wymiarów Sali Recepcyjnej, jej kształtu i ich przewidywanego rozmieszczenia, co potwierdza szczegółowy opis przedmiotu zamówienia zawierający: konkretne wymiary poszczególnych elementów

¹⁶ Uchwałą nr XXX/441/2020 Rady Miasta Kalisza z dnia 29 września 2020 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej na rok 2020

składających się na dany mebel wraz z ich wizualizacjami i rysunkiem obrazującymi szczegółowy wygląd danego mebla, a także wskazujący konkretne materiały, jakich należy użyć do wykonania danego mebla.

Główny specjalista oraz Prezydent dodali, że zakupy w ramach umów oznaczonych numerami UA/150/WAG/2020 oraz UA/149/WAG/2020 zostały dokonane bez stosowania ustawy pzp z uwagi na fakt, że ich wartość szacunkowa nie przekraczała progu stosowania ustawy pzp, tj. w chwili dokonywania szacowania wartości zamówienia dla wyżej wymienionych procedur nie planowano innych tożsamyh zakupów, które dodatkowo mogły zostać zrealizowane przez tych samych wykonawców. Zsumowana wartość zamówień dotycząca wykonania mebli na zamówienie w przypadku postępowania o oznaczeniu WAG.271.01.0002.2020 i zamówienia o oznaczeniu UA/149/WAG/2020 (pomimo istnienia przytoczonych powyżej różnic i związanych z nim brakiem tożsamości przedmiotowej i podmiotowej) wynosi 336.643,30 PLN. Jednocześnie 20 % tej wartości to kwota: 67.328,66 PLN, stanowiąca równowartość 15.770,42 euro (czyli mniej niż 80 000 euro). W kwocie tej mieści się wartość szacunkowa dotycząca zamówienia o oznaczeniu UA/149/WAG/2020, co uprawniało zamawiającego do udzielenia tego zamówienia bez stosowania przepisów ustawy pzp na podstawie art. 4 pkt 8 w związku z art. 6a tej ustawy.

Naczelnik WAG podkreślała dodatkowo brak tożsamości przedmiotowej, wynikającej z odmiennej koncepcji projektowej: gabinet Prezydenta zaprojektowany w stylu bauhaus a Sala Receptyjna w stylu klasycznym i zabytkowym, podkreślającym zabytkowy charakter. Podkreśliła, że w postępowaniu (WAG.271.01.0002.2020) prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego zostały złożone oferty przez zupełnie innych wykonawców niż w przypadku procedur dotyczących umów oznaczonych numerami UA/149/WAG/2020 i UA/150/WAG/2020, co stanowi potwierdzenie odmiennego kręgu wykonawców realizujących wyżej wymienione zamówienia – brak tożsamości w tym zakresie. Na dowód przedłożyła oświadczenia wyłonionych wykonawców o braku możliwości podjęcia się przez nich przedmiotów zamówienia wydzielonych do odrębnych zamówień. Prezydent wyjaśnił ponadto, że w przypadku zamówień UA/149/WAG/2020 oraz UA/150/WAG/2020 zostały skierowane w jednym dniu zapytania ofertowe do tych samych wykonawców, co nie oznacza jednak tożsamości tych dwóch zamówień w aspekcie przedmiotowym czy podmiotowym. Z uwagi na specjalistyczny charakter zamówienia o oznaczeniu UA/149/WAG/2020 (mebli na wymiar) zamawiający wytypował wykonawców, do których miało zostać skierowane zaproszenie do składania ofert i którzy zgodnie z wiedzą zamawiającego posiadali odpowiednią, wystarczającą wiedzę i umiejętności do realizacji tego zamówienia, a zatem określanie warunków udziału w treści zaproszenia nie było potrzebne.

W tym samym czasie przygotowywana była procedura wyłonienia wykonawcy zamówienia o oznaczeniu UA/150/WAG/2020, dotycząca nieskomplikowanego przedmiotu zamówienia (artykuły gotowe). Chcąc przyspieszyć procedurę wyboru wykonawcy w tym zamówieniu, skorzystano z listy wykonawców, do których wysłano zaproszenie o ofertę w zamówieniu UA/149/WAG/2020. Prezydent podał, że skierowanie zaproszenia do składania ofert dla obu ww. zamówień do tych samych wykonawców nie może świadczyć o braku odrębności i konieczności traktowania tych dwóch zamówień jako jednego. O ile zamówienie UA/150/WAG/2020 (z uwagi na jego prosty charakter) mógł realizować każdy wykonawca, w tym także ten zdolny do realizacji zamówienia o oznaczeniu UA/149/WAG/2020, to zamówienia o oznaczeniu UA/150/WAG/2020 nie mógł podjąć się każdy wykonawca ze względu na specjalistyczny przedmiot.

(akta kontroli str. akta kontroli str. 1604-1612, 1684-1693, 1707-1735)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W trakcie udzielania zamówień na dostawę wyposażenia do gabinetu Prezydenta i do Sali Recepcyjnej Ratusza, w ocenie NIK, zaistniały okoliczności wskazujące na doprowadzenie do nieuprawnionego (tj. niezgodnego z przepisami ustawy pzp) podziału zamówienia na zakup mebli, co w konsekwencji spowodowało udzielenie dwóch zamówień na łączną kwotę 144.748,01 zł brutto z pominięciem ww. ustawy i stanowiło naruszenie art. 5b pkt 2 ustawy pzp. Dotyczyło to niżej wymienionych zamówień: UA/149/WAG/2020 na kwotę 73.800 zł brutto i UA/150/WAG/2020 na kwotę 70.948,86 zł brutto. Zdaniem NIK, zakup mebli w ramach tych zamówień powinien być realizowany w postępowaniu prowadzonym na podstawie przepisów ustawy pzp, którego przedmiot stanowiłaby zarówno dostawa wraz z montażem mebli na Salę Recepcyjną Kaliskiego Ratusza, jak i dostawa i montaż wyposażenia gabinetu Prezydenta z uwzględnieniem ew. możliwości złożenia ofert częściowych (art. 32 ust. 4 i art. 5b pkt 2 ustawy pzp).

(akta kontroli str.1107-1218, 1331-1443, 1604-1612, 1707-1735)

Składając przytoczone wyżej wyjaśnienia na okoliczność przyczyn potraktowania ww. zamówień jako odrębnych, niepodlegających ustawie pzp, przedstawiciele kontrolowanej jednostki¹⁷ wskazywali na następujące przesłanki:

- w chwili wszczęcia procedur (19 października 2020 r.) zmierzających do udzielenia zamówień o oznaczeniach UA/149/WAG/2020 i UA/150/WAG/2020, nie zapadła ostateczna decyzja w sprawie wszczęcia postępowania o oznaczeniu WAG.271.01.002.2020, co oznacza brak tożsamości czasowej zamówień;
- zamówienie UA/150/WAG/2020 dotyczyło dostawy i montażu wyposażenia do gabinetu Prezydenta - to jest artykułów gotowych, wyprodukowanych seryjnie, ogólnodostępnych w handlu, co potwierdza opis przedmiotu zamówienia zawierający konkretne nazwy handlowe zamawianych artykułów zaś zamówienie UA/149/WAG/2020 dotyczyło wykonania, dostawy i montażu mebli gabinetowych – mebli wykonanych na zamówienie, na konkretny wymiar, wynikający z wymiarów pomieszczenia i jego aranżacji, wymagających posiadania umiejętności w zakresie m.in. zamontowania przewodów elektrycznych do podłączenia oświetlenia witryn, spawania czy tapetowania w meblu – nie zachodzi więc tożsamość przedmiotowa pomiędzy tymi zamówieniami;
- brak tożsamości przedmiotowej tych zamówień wynika także z odmiennej koncepcji projektowej: gabinet prezydenta zaprojektowany w stylu bauhaus a Sala Recepcyjna w stylu klasycznym i zabytkowym, podkreślający zabytkowy charakter. W postępowaniu (WAG.271.01.0002.2020) prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego zostały złożone oferty przez zupełnie innych wykonawców niż w przypadku procedur dotyczących umów oznaczonych numerami UA/149/WAG/2020 i UA/150/WAG/2020, co stanowi potwierdzenie odmiennego kręgu wykonawców realizujących wyżej wymienione zamówienia. Na dowód tej ostatniej okoliczności przedłożono oświadczenia wyłonionych wykonawców umów zawartych bez stosowania ustawy pzp, co do braku możliwości podjęcia się przez nich realizacji całości dostaw mebli;
- ponadto wskazano, że regulacja zawarta w art. 6a ustawy Prawo zamówień publicznych z 29 stycznia 2004r. upoważnia, w przypadku zamówień udzielanych w częściach, do udzielenia zamówienia na daną część stosując przepisy właściwe dla wartości tej części zamówienia, pod warunkiem że łączna wartość tych części

¹⁷ W toku kontroli, wyjaśnienia w tej sprawie składali: Prezydent, Naczelnik WAG oraz Główny specjalista ds. zamówień publicznych zatrudniony na stanowisku ds. zamówień publicznych.

wynosi nie więcej niż 20% wartości zamówienia i poniżej 80.000 euro, a zakupy dokonane w ramach umów oznaczonych numerami UA/150/WAG/2020 oraz UA/149/WAG/2020 zostały dokonane bez stosowania ustawy pzp z uwagi na fakt, że ich wartość szacunkowa nie przekraczała progu stosowania tej ustawy.

(akta kontroli str. akta kontroli str. 1604-1612, 1684-1693, 1707-1735)

Zdaniem NIK, za bezsporne należy uznać to, że przy określaniu, czy w danym przypadku mamy do czynienia z jednym zamówieniem, czy też z zamówieniami odrębnymi, należy wziąć pod uwagę następujące kryteria:

- tożsamość czasową zamówienia (przewidzenie przez Zamawiającego pełnego zakresu przedmiotowego zamówień sfinansowanych i udzielanych w znanej Zamawiającemu perspektywie czasowej),
- tożsamość przedmiotową (dostawy, usługi, roboty budowlane tego samego rodzaju i o tym samym przeznaczeniu),
- tożsamość podmiotową (zachodzi potencjalna możliwość ich realizacji przez jednego wykonawcę).¹⁸.

W ocenie NIK, wszystkie ww. elementy w przedmiotowym przypadku zostały spełnione¹⁹.

Wskazane przez kontrolowanych różnice w zakresie tego samego rodzaju przedmiotu zamówienia jakim jest zakup mebli nie mogą stanowić wystarczającej przesłanki dopuszczenia odrębnego szacowania poszczególnych części zamówienia (czemu zresztą dał wyraz sam Zamawiający przyjmując w odniesieniu do wyposażenia Sali Recepcyjnej koncepcję zamówienia z możliwością składania ofert częściowych). Wskazać trzeba, że zamawiający nie wykazał aby istniały obiektywne okoliczności uzasadniające stwierdzenie, że przedmiotu zamówienia nie może wykonać jeden wykonawca wyłoniony w otwartej procedurze. W toku kontroli przedłożono bowiem oświadczenie w tym zakresie wyłącznie od wykonawców wyłonionych, z którymi podpisane zostały umowy, nie zaś od wszystkich potencjalnych wykonawców (do których zwrócono się o nadesłanie ofert), w tym tych, którzy złożyli oferty podlegające ocenie w toku postępowań prowadzonych bez stosowania przepisów ustawy pzp w przetargu nieograniczonym. Ponadto, ze względu na ograniczony krąg oferentów w postępowaniach prowadzonych z pominięciem ustawy pzp, zamawiający nie zweryfikował takiej możliwości, nie dysponował też żadnymi innymi dowodami w tym zakresie (uprzednim rozeznaniem sytuacji rynkowej).

Zamawiający przy planowaniu udzielenia każdego zamówienia powinien przy tym brać pod uwagę dyspozycję art. 32 ust. 2 ustawy pzp. Szacowanie wartości zamówienia winno się zatem dokonywać z uwzględnieniem wiedzy zamawiającego na temat zamówienia (jego zakresu i przedmiotu) w okresie przygotowania postępowania w sprawie jego udzielenia. Niedopuszczalnym w świetle art. 32 ust. 2 ustawy pzp podziałem zamówienia na części jest traktowanie jako odrębnych, dwóch zamówień dotyczących tego samego przedmiotu zamówienia, jeżeli o obydwu zamawiający dysponuje wiedzą w chwili przygotowywania postępowania w celu udzielenia któregokolwiek z nich.

Nie sposób w tym kontekście nie zauważyć, że wniosek o zapewnienie środków w planie finansowym jednostki na zakup mebli do Sali Recepcyjnej został złożony przez WAG 1 września 2020 r. i został uwzględniony w uchwale

¹⁸ Por. np. uchwała Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 2 października 2019 r. KIO/KD 59/19 opubl. w LEX nr 2752951

¹⁹ Zaznaczyć należy, że przedmiotowy stan faktyczny trzeba oceniać w oparciu o przepisy ówczesnie obowiązującej ustawy pzp.

z 29 września 2020 r.²⁰ Zatem, w dniach szacowania wartości zamówień UA/149/WAG/2020 oraz UA/150/WAG/2020, tj. odpowiednio 7 października 2020 r. i 29 września 2020 r.²¹ w Urzędzie istniała wiedza o planowanym zamówieniu mebli do Sali Recepcyjnej, na których zakup przewidziano środki finansowe. NIK wskazuje, że sam zamiar zakupu konkretnych modeli krzesel, kanapy i fotela do biurka nie upoważnia do dokonania zamówienia z pominięciem procedur ustawy pzp. Należy podkreślić przy tym, że Urząd nie był zobowiązany do zakupu ściśle określonych modeli mebli, bowiem według wyjaśnień udzielonych w toku kontroli przez Konserwatora Zabytków, umieszczenie w obrębie gabinetu ruchomych elementów wyposażenia nie było przedmiotem uzgodnień, z uwagi na brak kompetencji do zajmowania stanowiska konserwatorskiego w przedmiocie umeblowania i dekoracji poszczególnych pomieszczeń kaliskiego ratusza.

Pomimo przedłożenia, w trakcie kontroli, oświadczeń wyłonionych wykonawców zamówień udzielonych bez stosowania ustawy pzp, że nie byłoby w stanie wykonać całości dostawy mebli na potrzeby kontrolowanej jednostki, w ocenie NIK, Zamawiający nie wykazał, aby istniała obiektywna niemożność realizacji całości dostawy w trybach określonych w ustawie pzp, w tym z uwzględnieniem instytucji ofert częściowych. Dodatkowo, przemawia za tym fakt, że zarówno w postępowaniach UA/149/WAG/2020, jak i UA/150/WAG/2020, w Urzędzie uznano, że ci sami wykonawcy są w stanie zrealizować przedmiot zamówienia, i zapytania ofertowe skierowano w każdym przypadku do tych samych trzech wykonawców, a w postępowaniach złożone zostały oferty każdorazowo przez dwóch tych samych wykonawców. Z kolei, wykonawca, który wyposażył gabinet Prezydenta i który złożył oświadczenie o braku możliwości podjęcia się innych zamówień o charakterze masowym/konferencyjnym, złożył ofertę w postępowaniu znak WAG.2710.0044.2021 będącym powtórzeniem przetargu unieważnionego, w części dotyczącej stołów, tj. zamówienia WAG.271.01.0002.2020.

NIK wskazuje dodatkowo, że wbrew sugestii wynikającej z przywołanych wyżej wyjaśnień przedstawicieli kontrolowanej jednostki, Zamawiający nie skorzystał w przedmiotowym zakresie z uprawnienia przewidzianego w art. 6a ustawy pzp, nie dokonał bowiem łącznego szacowania wartości przedmiotowych zamówień, do czego obliguje go dyspozycja ww. przepisu w zw. z art. 32 ust. 4 ustawy pzp. Od początku zatem, zamówienia te były przez niego traktowane jako zamówienia w pełni niezależne.

Powyższe działanie było niezgodne z dyspozycją art. 44 ust. 4 ustawy o finansach publicznych²² i jako takie, nie sprzyjało racjonalnemu wydatkowaniu środków publicznych.

OCENA CZĄSTKOWA

Wielkość poniesionych wydatków na zadania stanowiące przedmiot kontroli nie przekroczyła aktualnego, w dacie dokonania wydatku, planu wydatków w danej podziale budżetowej, a umowy na realizację przedmiotu zamówienia zostały podpisane z wykonawcami wybranymi w prowadzonych postępowaniach. NIK negatywnie ocenia udzielenie dwóch zamówień dotyczących dostawy wyposażenia do gabinetu Prezydenta z pominięciem ustawy pzp w wyniku nieuprawnionego podziału zamówienia. W pozostałym zakresie, w toku prowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego nie stwierdzono nieprawidłowości.

²⁰ Uchwałą nr XXX/441/2020 Rady Miasta Kalisza z dnia 29 września 2020 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej na rok 2020

²¹ Do budżetu środki na ten cel zostały wprowadzone w dniu 8 października 2020 r.

²² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.)

3. Sposób gospodarowania składnikami mienia Urzędu w związku z realizacją zadań remontowych oraz zakupem wyposażenia pomieszczeń Urzędu.

Opis stanu faktycznego

Zarządzeniem Prezydenta Miasta Kalisza Nr 647/2018 z dnia 9 października 2018 r. wprowadzono ogólne zasady rachunkowości Urzędu Miasta Kalisza²³. Zasady gospodarki majątkiem trwałym określono w pkt 3 załącznika do zarządzenia „Ogólne zasady rachunkowości Urzędu Miasta Kalisza”. Zgodnie z pkt 3.3 załącznika, rzeczowe aktywa trwale obejmują:

- środki trwałe,
- pozostałe środki trwałe,
- środki trwałe w budowie (inwestycje).

Zgodnie z pkt 3.6 ppkt a załącznika, szczegółowa ewidencja środków trwałych jest prowadzona w module ST – Środki trwałe ZSI OTAGO²⁴ przez wydział administracyjno-gospodarczy w zakresie podstawowych środków trwałych oraz pozostałych środków trwałych Urzędu jako jednostki.

W pkt 3.5 załącznika wskazano, że pozostałe środki trwałe to środki trwałe wymienione w § 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości²⁵, które finansuje się ze środków na bieżące wydatki (z wyjątkiem pierwszego wyposażenia nowego obiektu, które tak jak ten obiekt finansowane są ze środków na inwestycje). Przyjęcie pozostałego środka trwałego odbywało się na podstawie dokumentu ON. Pozostały środek trwały podlega oznaczeniu nr inwentarzowym (pkt 3.14 załącznika do zarządzenia nr 647/2018).

Zgodnie z pkt 3.20.3 załącznika do zarządzenia, przez zbędne składniki majątku ruchomego należy rozumieć te składniki, które:

- nie są i nie będą mogły być wykorzystane w realizacji zadań związanych z działalnością komórki, lub
- nie nadają się do dalszego użytku ze względu na zły stan techniczny, a ich naprawa byłaby nieopłacalna, lub
- nie nadają się do współpracy ze sprzętem używanym w komórce, a ich przystosowanie byłoby technicznie i ekonomicznie nieuzasadnione.

Natomiast przez zużyte składniki majątku ruchomego należy rozumieć te składniki majątku ruchomego, które:

- posiadają wady lub uszkodzenia, których naprawa byłaby nieopłacalna, lub
- zagrażające bezpieczeństwu użytkowników lub najbliższego otoczenia, lub
- które całkowicie utraciły wartość użytkową, lub
- które są technicznie przestarzałe, a ich naprawa lub remont byłby ekonomicznie nieuzasadnione (pkt 3.20.4 załącznika do zarządzenia).

(akta kontroli: str. 10a-34)

W przypadku składników majątkowych nabywanych w związku z remontem Sali Recepcyjnej Ratusza i gabinetu Prezydenta, każda z przedłożonych faktur vat została opisana. Dokonywano akceptacji dowodu księgowego pod względem

²³ Zarządzeniem Nr 728/2018 Prezydenta Miasta Kalisza z dnia 21 listopada 2018 r. zmieniono zarządzenie w sprawie ogólnych zasad rachunkowości Urzędu Miasta Kalisza.

²⁴ OTAGO - nazwa systemu komputerowego przeznaczonego do prowadzenia ksiąg rachunkowych.

²⁵ Rozporządzenie ministra rozwoju i finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. 2020 r., poz. 342).

merytorycznym i formalno-rachunkowym. Ponadto, dołączony został protokół zdawczo-odbiorczy lub protokół z odbioru robót. Na podstawie tych dokumentów sporządzano dokument – przyjęcie środka trwałego (dokument OT lub ON), nadawano nr inwentarzowy. Na tej podstawie następowało przyjęcie danego składnika majątkowego do ewidencji środków trwałych. Z dokumentu przyjęcia środka trwałego (pozostałego środka trwałego) wynikała stopa umorzenia, która była zgodna z treścią załącznika do zarządzenia Prezydenta Miasta Kalisza Nr 647/2018. Jako wartość początkową danego składnika majątkowego wskazywano wartość brutto.

(akta kontroli: str. 138-249)

Składniki majątkowe, które stanowiły przed remontem wyposażenie Sali Recepcyjnej i gabinetu Prezydenta, nadal stanowią majątek Urzędu Miasta Kalisza. Potwierdza to wykaz środków trwałych pochodzący z ewidencji Urzędu. Przedmioty te nie zostały zlikwidowane.

(akta kontroli: str. 81-100)

Dowody księgowe potwierdzające nabycie przedmiotów w związku z remontem Sali Recepcyjnej Ratusza i gabinetu Prezydenta zostały zaksięgowane w systemie OTAGO Urzędu Miasta.

(akta kontroli: str. 323-333)

W dniach 24, 26 i 30 listopada 2021 r. przeprowadzono oględziny w pomieszczeniach należących do Urzędu, w których zgromadzono meble z Sali Recepcyjnej i gabinetu Prezydenta sprzed remontu. Oględziny odbyły się w obecności pracowników kontrolowanej jednostki. Meble pochodzące z Sali Recepcyjnej zostały w większości zgromadzone w pomieszczeniach obiektu przy ul. Jasnej 1 w Kaliszu. Krzesła posiadały oznaczenia ewidencyjne (naklejki z numerem i kodem kreskowym). Ich stan wskazywał na wieloletnie użytkowanie, widoczne były również ślady napraw oraz wymiany tapicerki. Zgodnie z wyjaśnieniami Naczelnik WAG z 6 grudnia 2021 r., nie zachowały się dokumenty źródłowe wskazujące na rok produkcji krzesel. W trakcie oględzin ustalono, że na niektórych egzemplarzach zachowały się papierowe naklejki z oznaczeniem: „Zakłady Przemysłu Meblarskiego im. Gwardii Ludowej Radomsko, ul. 15 Grudnia 2”. Na krzesłach brak informacji o dacie produkcji²⁶.

W trakcie oględzin ustalono również, że w pomieszczeniach przy ul. Jasnej 1 znajdowały się stoły z Sali Recepcyjnej. Meble te nosiły ślady użytkowania i napraw. Najbardziej widoczne uszkodzenia były na tzw. stołach prezydenckich – ubytki, wyszczerbienia płyty wiórowej, z której wykonano nogi stołów. Warunki przechowywania mebli w pomieszczeniach przy ul. Jasnej 1 uznać należy za właściwe, nie powodowały one pogorszenia stanu użytkowego tych przedmiotów.

(akta kontroli: str. 250-271)

Pojedyncze egzemplarze krzesel i stołów, które zostały wybrane z uwagi na zadowalający stan zachowania były wykorzystywane w wydziałach Urzędu Miasta zlokalizowanych w Ratuszu i przy ul. Kościuszki 1a w Kaliszu.

(akta kontroli: str. 272-275, 280-281)

W gabinecie Prezydenta po remoncie pozostały i nadal są wykorzystywane 2 żyrandole oraz biurko. Pozostałe meble z gabinetu znajdują się:

²⁶ Z dostępnych informacji na stronach internetowych wynika, że model krzesła to prawdopodobnie A-7710.

1. na strychu (nad Salą Receptyjną ratusza): 15 krzesel, 2 fotele, szafka, meble zostały owinięte folią, ich stan jest zadowalający – po usunięciu folii widoczne są przede wszystkim przetarcia drewnianych podłokietników foteli;
2. na korytarzu, II piętro obok pomieszczeń biurowych wydziału administracyjno-gospodarczego: szafa przeszklona, sofa, 2 fotele, stan zadowalający – po usunięciu folii widoczne są przede wszystkim przetarcia drewnianych podłokietników foteli, niestabilność siedziska sofy (siedzisko było ruchome względem ramy sofy);
3. na półpiętrze (spoczniku), pomiędzy II a III piętrem bocznej klatki schodowej Ratusza: drewniana ława, po usunięciu folii widoczne są pojedyncze uszkodzenia, tj. na blacie ślad w kształcie okręgu prawdopodobnie pozostawiony przez wilgotne lub gorące naczynie, pojedyncze zarysowania lakieru;
4. na półpiętrze (spoczniku), pomiędzy III a IV piętrem bocznej klatki schodowej ratusza: stół drewniany, konferencyjny, zdemontowany na części i zabezpieczony folią, posiada pojedyncze uszkodzenia jak pkt 3.

Oględziny przedmiotów wskazanych w pkt 1-4 wykonano dwukrotnie, po zdjęciu zabezpieczeń oraz przed ich usunięciem. Zabezpieczenia mebli były wykonane z należytą starannością, tj. były przykryte folią, narożniki owinięto kartonem²⁷.

Naczelnik WAG, w piśmie z 2 grudnia 2021 r. wyjaśniła, że meble pochodzące z gabinetu Prezydenta sprzed remontu zostały zakupione w latach 1998-2002.

(akta kontroli: str. 274-311, 313)

Zgodnie z wyjaśnieniami Naczelnik WAG z 6 grudnia 2021 r., meble z Sali Receptyjnej Ratusza, które znajdują się w najlepszym stanie technicznym będą wykorzystane jako wyposażenie kaliskich rad osiedli i sołectw. Potwierdza to treść pism pochodzących z IV kwartału 2021 r., w których organy te wnioskuje o przekazanie mebli.

(akta kontroli: str. 314-320)

W wyjaśnieniach z 2 grudnia 2021 r. Naczelnik WAG wskazano, że po zakończeniu remontu pomieszczeń budynku przy ul. Jasnej 1 w Kaliszu (2022 r.), część wydziałów Urzędu Miasta zostanie przeniesiona do tej lokalizacji. W ten sposób planowane jest zwolnienie pomieszczenia nr 35 w ratuszu (I piętro obok Sali Receptyjnej). Powierzchnia tego pomieszczenia jest zbliżona do gabinetu Prezydenta, stąd tam planowane jest umieszczenie mebli stanowiących wcześniejsze wyposażenie gabinetu sprzed remontu. Docelowo pomieszczenie to ma zostać przeznaczone na salę konferencyjną.

(akta kontroli: str. 312-313)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Zakupione elementy wyposażenia Sali Receptyjnej i gabinetu Prezydenta zostały prawidłowo zaewidencjonowane. Przedmioty znajdujące się w tych pomieszczeniach przed remontem zostały częściowo zagospodarowane. W pozostałym zakresie meble były zmagazynowane. Stan techniczny mebli pochodzących z Sali Receptyjnej, w ocenie NIK, uzasadniał uznanie, że były one istotnie wyeksploatowane, zaś meble pochodzące z gabinetu Prezydenta (w szczególności fotele, stół dębowy) nosiły widoczne cechy długotrwałego

²⁷ W trakcie oględzin mebli na strychu nad Salą Receptyjną stwierdzono również, że znajdują się tam nowozakupione krzesła do Sali Receptyjnej. Są to krzesła „rezerwowe” wykorzystywane w przypadku większej liczby gości w Sali Receptyjnej. Każde z krzesel było zabezpieczone folią, warunki przechowywania były właściwe.

użytkowania. W trakcie prowadzonej kontroli przedstawiono wiarygodne plany zagospodarowania mebli w nieodległej perspektywie czasowej.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań w celu zapewnienia:

Wnioski

1. ścisłego przestrzegania warunków pozwoleń udzielanych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, w przypadku podejmowania prac remontowych,
2. szacowania wartości zamówień publicznych w sposób niepowodujący nieuprawnionego podziału zamówień.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, 31 grudnia 2021 r.

Dyrektor:
p.o. Dyrektora
dr Marcin Stefaniak