



Urząd Miasta Stołecznego Warszawy

Biuro Kontroli

ul. Niecała 2, 00-098 Warszawa, tel. 22 443 32 35, 22 443 32 36, faks 22 443 32 37
adres do korespondencji: Aleje Jerozolimskie 44, 00-024 Warszawa
Sekretariat.BKW@um.warszawa.pl, um.warszawa.pl

KW-WI.1712.12.2024.MZA

Warszawa, 13 września 2024 r.

Pani

Danuta Kruk

Dyrektor

Zarządu Cmentarzy Komunalnych

w Warszawie

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie § 22 ust. 10 Regulaminu organizacyjnego Urzędu miasta stołecznego Warszawy, stanowiącego załącznik do zarządzenia Nr 312/2007 Prezydenta miasta stołecznego Warszawy z dnia 4 kwietnia 2007 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu miasta stołecznego Warszawy (z późn. zm.) (zwanego dalej: Regulaminem organizacyjnym), w związku kontrolą przeprowadzoną przez Biuro Kontroli Urzędu m.st. Warszawy w Zarządzie Cmentarzy Komunalnych w Warszawie w okresie od 18.03.2024 do 26.04.2024 r. dotyczącą realizacji zamówień publicznych w zakresie robót budowlanych w latach 2022-2023., której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym 07 maja 2024 r., stosownie do § 39 ust. 1 i ust. 4 Zarządzenia nr 1837/2019 Prezydenta miasta stołecznego Warszawy z dnia z dnia 13 września 2023 r w sprawie zasad i trybu postępowania kontrolnego (zwanego dalej: Zarządzeniem), przekazuję Pani niniejsze Wystąpienie pokontrolne [uwzględniające złożone przez Panią zastrzeżenia do projektu wystąpienia pokontrolnego].

Celem kontroli było sprawdzenie oraz ocena działań podejmowanych przez Zarząd Cmentarzy Komunalnych w Warszawie w zakresie prowadzenia rejestrów zamówień publicznych, przygotowania i przeprowadzenia oraz realizacji zamówień publicznych na roboty budowlane.

Sprawy objęte zakresem kontroli w Zarządzie Cmentarzy Komunalnych przypisane były Działowi Zamówień Publicznych podległemu Dyrektorowi ZCK oraz Działowi Techniczno-Eksplatacyjnemu podległemu Zastępcy Dyrektora ds. techniczno-eksploatacyjnych.

Biuro Kontroli pozytywnie ocenia działania jednostki w zakresie prowadzonych rejestrów zamówień publicznych oraz przeprowadzenia postępowań o zamówienia publiczne o wartości powyżej 130 000 zł. Stwierdzono natomiast nieprawidłowości i uchybienia w zakresie przygotowania, przeprowadzenia oraz realizacji postępowań o udzielenie zamówień publicznych o wartości do 130 000 zł, wskazane w punkcie III niniejszego projektu wystąpienia.

W toku kontroli ustalono, że:

- I. W jednostce w okresie objętym kontrolą tj. w latach 2022 - 2023 r. obowiązywały wewnętrzne przepisy określające procedury, zasady udzielania zamówień publicznych oraz obiegu dokumentów.

W przypadku zamówień poniżej 130 000 zł:

- 1) zamówienia nieprzekraczające 5000, 00 zł netto realizowane były na podstawie wniosku na kwoty od 2000 zł netto do 5000 zł netto. Zamówienia poniżej kwoty 2000 zł netto realizowane były na podstawie zgłoszonego uprzednio zapotrzebowania.
- 2) zamówienia powyżej 5000 zł netto i nie przekraczających wartości 60 000 zł netto realizowane były na podstawie złożonego wniosku oraz po wystosowaniu zapytania ofertowego do co najmniej 3 wykonawców.
- 3) zamówienia o wartości powyżej 60 000 zł netto i nie przekraczające wartości 130 000 zł netto realizowane były w sposób określonym w pkt 2, a ponadto wnioskodawca miał obowiązek opracowania ogłoszenia o zamówieniu, które przekazywał do działu zamówień publicznych celem zamieszczenia na stronie ZCK. Z obowiązku opracowania ogłoszeń o zamówieniu wyłączone były zamówienia na usługi społeczne i inne szczególne usługi.

W Zarządzie Cmentarzy Komunalnych w Warszawie w latach 2022-2023:

- 1) Prowadzone były rejestry zamówień poniżej 130 000 zł.
- 2) Prowadzone były rejestry zamówień powyżej kwoty 130 000 zł.
- 3) W 2022 roku ogółem zawarto 34 umowy powyżej 130 000,00 zł, w tym 11 umów na roboty budowlane.

Ogółem unieważniono 8 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w tym 2 postępowania na roboty budowlane:
 - Nr DZP.261.3.2022 na budowę zespołu kolumbariów na Cmentarzu Wojskowym na podstawie art. 255 pkt. 8 Pzp – w trybie zamówienia z wolnej ręki negocjacje nie doprowadziły do zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego. Zamawiający przeznaczył 542 722,90 zł netto, oferta Wykonawcy opiewała na 940 051,86 zł netto;
 - Nr DZP.261.7.2022 część II na remont nawierzchni dróg asfaltowych wewnętrznych na Cmentarzu Wojskowym na podstawie art. 255 pkt. 3, cena najkorzystniejszej oferty przewyższała kwotę jaką Zamawiający przeznaczył na sfinansowanie zamówienia. Zamawiający przeznaczył 287 286,50 zł brutto, a oferta Wykonawcy opiewała na 551 471,64 zł brutto.
- 4) W 2023 roku ogółem zawarto 34 umowy powyżej 130 000,00 zł, w tym 6 umów na roboty budowlane.

Ogółem unieważniono 13 postępowań o zamówienie publiczne, w tym 1 postępowanie na roboty budowlane:

- Nr DZP.261.13.2023 na budowę I etapu zespołu kolumbariów w centralnej części Cmentarza Komunalnego Południowego na podstawie art. 255 pkt. 1 Pzp – nie złożono żadnej oferty.

- 5) W przygotowaniu i realizacji zamówień publicznych w zakresie robót budowlanych w Zarządzie Cmentarzy Komunalnych w Warszawie brał udział Zastępca Dyrektora ds. techniczno – eksploatacyjnych, Dział Techniczno-Eksploatacyjny ZCK oraz Dział Zamówień Publicznych ZCK.
- 6) Komisja przetargowa w Zarządzie Cmentarzy Komunalnych była powoływana odrębnie dla każdego postępowania.
- 7) Wszystkie umowy zobowiązaniowe zawierane przez Zarząd Cmentarzy Komunalnych w Warszawie są rejestrowane w Centralnym Rejestrze Umów m.st. Warszawy.

Wg kryterium „Data umowy” za okres 01.01.2022-31.12.2023, w CRU na 99 stronach figurują 1963 pozycje wprowadzone do tego rejestru. Dotyczy to zarówno zamówień zawartych w formie pisemnej umowy, jak i zamówień bez konieczności zawierania umów w formie pisemnej.

- 8) Szacowanie wartości zamówienia w ZCK dla robót budowlanych ustala się najczęściej na podstawie kosztorysów inwestorskich. Rządziej stosowanymi formami wyliczenia wartości szacunkowej było planowanie kosztów na podstawie programu funkcjonalno-użytkowego lub badania rynku.
 - Szacowanie zamówienia w postępowaniach powyżej 130 000,00 zł dokonywane było zgodnie z § 4 ust. 2 pkt. 2 Zarządzenia Nr 14/2021 Dyrektora ZCK z dnia 25.06.2021 r. Szacowanie wartości zamówienia w Zarządzie Cmentarzy Komunalnych w Warszawie dokonuje wnioskodawca (pracownik merytoryczny Działu Techniczno – Eksploatacyjnego).
 - Szacowanie wartości zamówienia poniżej 130 000,00 zł dokonywali pracownicy merytoryczni Zamawiającego zgodnie z § 2 ust. 3, 4, 6, i 7 Zarządzenia Nr 1/2021 Zastępcy Dyrektora ds. Techniczno – Eksploatacyjnych ZCK z dnia 13.01. 2021 r. oraz § 2 ust. 3, 4, 6 i 7 oraz Zarządzenia Nr 8/2023 Dyrektora ZCK z dnia 03.03.2023 r.
- 9) W latach 2022 i 2023 Kierownik Zamawiającego przekazywał do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych coroczne sprawozdania z udzielonych przez jednostkę zamówień publicznych.

II. Do kontroli wybrano próbę 3 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o wartości powyżej 130 000 zł:

1. 2022 r. - Postępowanie Nr DZP.261.4.2022 na budowę zespołu kolumbariów typ C i E (E1, E2 i E3) na Cmentarzu Wojskowym w Warszawie - Zamówienie publiczne udzielone w trybie podstawowym.
2. 2023 r. - Postępowanie Nr DZP.261.5.2023 na wymianę nawierzchni wraz z podbudową alei z płyt chodnikowych na asfaltową na Cmentarzu Wojskowym - Zamówienie publiczne udzielone w trybie podstawowym.

3. ROK 2023 - Postępowanie Nr DZP.261.19.2023 na budowę II etapu zespołu kolumbariów w Kwaterze B29 na Cmentarzu Wojskowym w Warszawie - Zamówienie publiczne udzielone w trybie z wolnej ręki.

Analiza dokumentacji 2 postępowań przeprowadzonych w trybie podstawowym nie wykazała nieprawidłowości. Stwierdzono m.in., iż:

- Zamawiający szacował wartość udzielanych zamówień na podstawie kosztorysów inwestorskich.
- Specyfikacja Warunków Zamówienia zawierała wszystkie niezbędne informacje. SWZ został udostępniony na stronie internetowej prowadzonego postępowania.
- Zamieszczono ogłoszenie o zamówieniu w trybie podstawowym w Biuletynie Zamówień Publicznych.
- Oświadczenia zgodnie z art. 56 ust. 4 i 6 ustawy pzp złożyli: kierownik zamawiającego, członkowie komisji przetargowej i osoba wykonująca czynności związane z prowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego po stronie zamawiającego.
- Poinformowano zamawiających o wyborze najkorzystniejszej oferty oraz zamieszczono ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w BZP.
- Umowy została wykonana, odpowiednio 2 dni oraz 7 dni, przed pierwotnie określonym terminem.
- Łączna wartość wynagrodzenia wypłaconego wykonawcom nie przekroczyła kwot określonych w ofertach i zawartych umowach.

Dokumentacja zamówienia przeprowadzonego w trybie z wolnej ręki (Nr DZP.261.19.2023 na budowę II etapu zespołu kolumbariów w Kwaterze B29 na Cmentarzu Wojskowym w Warszawie) zawierała uzasadnienie przeprowadzenia przedmiotowego postępowania w trybie zamówienia z tzw. wolnej ręki. W postępowaniu DZP.261.11.2023 Zamawiający przewidział udzielenie dotychczasowemu wykonawcy podobnych robót budowlanych w okresie 3 lat od udzielenia zamówienia podstawowego w kwocie do 1.739.800,56 zł. Całkowita wartość udzielanego zamówienia została uwzględniona przy obliczaniu wartości zamówienia podstawowego, a możliwość udzielenia zamówienia została przewidziana w ogłoszeniu o zamówieniu podstawowym.

Wyliczenia wartości szacunkowej zamówienia dokonał pracownik działu TE na podstawie oferty wykonawcy z dnia 27.07.2023 r., która dotyczyła postępowania na realizację I etapu budowy kolumbariów w kwaterze B29 – postępowanie nr DZP.261.11.2023. Wartość udzielanego zamówienia na wykonanie 4 bloków kolumbariów wyszacowano na 919 998,00 zł. Komisja przetargowa prowadziła negocjacje z wykonawcą, w wyniku których określono termin wykonania umowy oraz ustalono wartość wynagrodzenia na kwotę 819 802,56 zł.

III. W przypadku zamówień o wartości poniżej kwoty 130 000 zł stwierdzono, iż:

1. Dokonywano szacowania wartości zamówienia bez uwzględnienia zmieniającej się sytuacji gospodarczej.

W 7 na 10 postępowań szacunkowa wartość zamówienia była niższa od najniższej złożonej oferty przez Wykonawców. W 9 na 10 zweryfikowanych postępowań szacowanie wartości zamówienia odbywało się na podstawie kosztorysów inwestorskich sporządzanych przez pracowników działu techniczno – eksploatacyjnego w ZCK.

Jak wskazała Dyrektor ZCK w Warszawie pracownicy sporządzający kosztorysy: „posiadają odpowiednie wykształcenie kierunkowe, mają duże doświadczenie związane z realizacją robót budowlanych i ich procesów technologicznych, nabyli szeroką wiedzę związaną ze znajomością katalogów oraz programu do kosztorysowania, nabyli umiejętności związane z badaniem i analizą cen rynkowych i publikowanych przez ośrodki badające ceny usług i materiałów budowlanych, w ramach przygotowania procedur o zamówienie publiczne sporządzają kosztorysy inwestorskie. Jednocześnie pragnę zaznaczyć, że przygotowane kosztorysy są weryfikowane i zatwierdzane przez kierownika działu Techniczno-Eksploatacyjnego posiadającego uprawnienia rzeczoznawcy kosztorysowego Stowarzyszenia Kosztorysantów Budowlanych SKB.”

Jak wynika z przeprowadzonych postępowań różnice pomiędzy szacunkową wartością zamówienia a najniższą ofertą kształtowały się następująco:

- naprawa uszkodzeń drogi o nawierzchni asfaltowej wokół Cmentarza Komunalnego Południowego w Antoninowie: szacowana wartość zamówienia 38 897,31 zł netto, wartość oferty 75 000,00 zł netto (postępowanie unieważniono, w kolejnym postępowaniu ten sam zakres robót został wyceniony przez pracowników Zamawiającego na kwotę: 70 015,76 zł netto)
- remont z wymianą nawierzchni zatok postojowych przy bramie gospodarczej Cmentarza Komunalnego Północnego przy ul. K Wóycickiego: szacowana wartość zamówienia: 114 833,28 zł netto, wartość złożonej oferty 128 502,00 zł netto (umowa zawarta)
- wykonanie odbudowy Ossarium na Cmentarzu Komunalnym Północnym w Warszawie: szacowana wartość zamówienia 9 200,00 zł netto, wartość złożonej oferty: 22 651,00 netto.
- budowa brakującego odcinka ogrodzenia między Cmentarzem Powstańców Warszawy a Cmentarzem Wolskim: szacowana wartość zamówienia 25 927,98 zł netto, złożona oferta 45 000,00 zł netto (postępowanie unieważniono)
- ponowne postępowanie na wyłonienie wykonawcy budowy brakującego odcinka między Cmentarzem Powstańców Warszawy a Cmentarzem Wolskim: szacowana wartość zamówienia: 32 649,12 zł netto, wartość oferty: 45 000,00 zł netto (umowa zawarta)
- wykonanie nawierzchni z kostki brukowej na Cmentarzu Wojennym w Pyrach: szacunkowa wartość zamówienia: 68 633,53 zł netto, najniższa spośród ofert które wpłynęły 74 100,00 zł netto (umowa zawarta)
- remont zatok postojowych z wymianą nawierzchni przed bramą gospodarczą cmentarza Komunalnego Północnego przy ul. K. Wóycickiego: szacowana wartość zamówienia : 102 512,22 zł netto, oferta Wykonawcy: 111 5970,00 zł netto (umowa zawarta)

W przeważającej ilości spraw poddanych kontroli wartość złożonych ofert przekraczała kwoty jakie Zamawiający planował przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia.

W związku z tym skierowano pytanie do Kierownika Zamawiającego: „dlaczego do ustalenia szacunkowej wartości zamówień o roboty budowlane do 130 tys. zł Zamawiający nie dokonywał analizy rynku?”. Kierownik Zamawiającego wyjaśnił, iż: „Zarządzenie Nr 8/2023 z dnia 3 marca 2023 r. oraz zarządzenia je poprzedzające w sprawie zasad udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej kwoty 130 000,00 złotych nie zawiera w swej treści pojęcia „analiza rynku”.

Z opinii Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 13.12.2022 r. wynika, iż planowane koszty robót budowlanych powinny być obliczone metodą wskaźnikową, jako suma iloczynów wskaźnika cenowego i liczby jednostek według wzoru podanego w rozporządzeniu¹(...) podstawę do obliczenia planowanych kosztów robót budowlanych stanowią m.in. wskaźniki cenowe, przy czym wskaźnik cenowy danego składnika kosztów określa się na podstawie danych rynkowych². Biorąc pod uwagę sytuację gospodarczą w latach 2022-2023 tj. wzrost poziomu inflacji oraz konsekwencje konfliktu zbrojnego na Ukrainie należało wziąć pod uwagę diametralnie zmieniający się poziom cen rynkowych w zakresie robót budowlanych. Potwierdzeniem tego jest Raport branżowy dotyczący wpływu wybuchu wojny w Ukrainie na wzrost kosztów realizacji inwestycji w Polsce³.

W przypadku ponownego postępowania o wyłonienie wykonawcy zamówienia: „Naprawa uszkodzeń drogi o nawierzchni asfaltowej wokół cmentarza komunalnego Południowego w Antoninowie 40” w założeniach wyjściowych do kosztorysowania Zamawiający uwzględnił ceny rynkowe, co znalazło odzwierciedlenie w oszacowaniu wartości zamówienia odpowiadającego cenom ofert złożonych w postępowaniu (3 z 5 złożonych ofert miały wartość zbliżoną do oszacowanej przez Zamawiającego).

Ponadto wskazać należy, że ustalenie wartości zamówienia jest podstawową czynnością na etapie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia. Ustalona wartość zamówienia określa zakres obowiązków proceduralnych po stronie zamawiającego i przesądza o zastosowaniu właściwej procedury udzielenia zamówienia. W regulacjach wewnętrznych dotyczących udzielania zamówienia o wartości do 130 tys. zł dokonano podziału na zamówienia o wartości do 5 000,00 zł od 5 000,00 zł do 60 000,00 zł oraz powyżej 60 000,00 zł oraz określono poszczególne sposoby postępowania Zamawiającego dla tych zamówień. W 1 na 10 postępowań Zamawiający zastosował niewłaściwy tryb skierowania zaproszenia do złożenia ofert z uwagi na nienależyte oszacowanie wartości zamówienia.

2. Błędnie określano zakres robót do wykonania co miało wpływ na szacowanie wartości zamówienia oraz określanie terminów realizacji robót.

¹ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r w sprawie określenie metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno – użytkowym

² <https://www.gov.pl/web/uzp/ustalanie-wartosci-zamowienia-na-roboty-budowlane-i-zwiazanych-z-nim-zamowien-na-uslugi-projektowania-oraz-nadzoru-inwestorskiego>2 dostęp z dnia 10.05.2024 r.

³ Raport CCM oraz DLA Piper dotyczący wpływu wybuchu wojny w Ukrainie na wzrost kosztów realizacji inwestycji budowlanych w Polsce.

<https://ccmanagement.pl/raport-ccm-i-dla-piper-wybuch-wojny-w-ukrainie-a-wzrost-kosztow-realizacji-inwestycji-budowlanych-w-polsce/> dostęp z dnia 15.05.2024 r.

W 4 na 10 zweryfikowanych postępowań, zakres robót określony do kosztorysu inwestorskiego był mniejszy niż zakres robót koniecznych do wykonania zamówienia. Zakres robót nie ujętych w kosztorysach inwestorskich oraz przedmiarach w tych postępowaniach kształtował się następująco:

- remont elewacji od strony podwórza budynku Zarządu Cmentarzy Komunalnych w Warszawie – w trakcie realizacji zlecono wykonanie dodatkowej rynny spustowej odprowadzającej wody opadowe z daszku nad wejściem;

- remont z wymianą nawierzchni zatok postojowych przy bramie gospodarczej Cmentarza Komunalnego Północnego przy ul. K. Wóycickiego 14 – jak wynika z wyjaśnień Dyrektora ZCK w Warszawie: „roboty dodatkowe powstały ze zwiększenia ilości wykonanych robót w stosunku do oferty Wykonawcy”, zwiększony został zakres robót wykonanych: korytowania, podbudowy, nawierzchni, krawężników”

- budowa brakującego odcinka ogrodzenia między Cmentarzem Powstańców Warszawy a Cmentarzem Wolskim – w pierwszym unieważnionym postępowaniu, w zakresie prac do wykonania nie uwzględniono usunięcia karp drzew w lokalizacji projektowanego fragmentu ogrodzenia, wywozu materiału po usunięciu karp.

- remont zatok postojowych z wymianą nawierzchni przed bramą gospodarczą cmentarza Komunalnego Północnego przy ul. K. Wóycickiego – ułożenie obrzeży na styku z drogą asfaltową, zmiana nawierzchni wysepki od strony wjazdu na bramę gospodarczą CKP.

W związku ze zmianą zakresu prac w 3 postępowaniach wydłużono Wykonawcy termin realizacji umowy, a w 2 przypadkach zwiększono wynagrodzenie Wykonawcy. W przypadku remontu z wymianą nawierzchni zatok postojowych przy bramie gospodarczej Cmentarza Komunalnego Północnego przy ul. K. Wóycickiego wartość robót w wyniku rozszerzenia ich określona w kosztorysie powykonawczym wynosiła 140991,59 zł. W wyniku otrzymanego rabatu, dokonano zapłaty na kwotę 128 502,00 zł netto.

3. Nie uregulowano w przepisach wewnętrznych Zamawiającego działań dotyczących przypadków gdy oferty Wykonawców przekraczały kwoty jaką Zamawiający planował przeznaczyć na realizację zamówienia.

W zarządzeniach w sprawie zasad udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej kwoty 130 000 złotych nie określono sposobu postępowania gdy wpłyną oferty, których wartość przekracza kwotę jaką Zamawiający planował przeznaczyć na realizację zamówienia. W 2 na 10 skontrolowanych postępowań Zamawiający unieważnił postępowanie wskazując ww. podstawę.

W 5 przypadkach na 10 skontrolowanych ZCK dokonał wyboru Wykonawcy pomimo, iż złożona oferta była wyższa niż kwota jaką zamawiający planował przeznaczyć na realizację zamówienia.

W przypadku budowy brakującego odcinka ogrodzenia pomiędzy Cmentarzem Powstańców Warszawy a Cmentarzem Wolskim, Zamawiający unieważnił pierwsze postępowanie wskazując, że oferta która wpłynęła w postępowaniu przekraczała kwotę jaką Zamawiający planował przeznaczyć

na realizację zamówienia, natomiast w drugim postępowaniu w tej samej sytuacji, Zamawiający wyłonił Wykonawcę.

W zastrzeżeniach do projektu wystąpienia pokontrolnego przekazanych pismem z 4 lipca 2024 r. kierownictwo Zarządu Cmentarzy Komunalnych poinformowało, iż Dyrektor Zarządu Cmentarzy Komunalnych w Warszawie w dniu 28 czerwca 2024 r., tj. po zakończeniu kontroli, podpisała Zarządzenie nr 13/2024 w sprawie zasad udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej kwoty 130 tys. zł w którym w § 1 ust. 6 wprowadzono zapis o treści: „Jeżeli wysokość wydatku przekracza szacunkową wartość zamówienia wnioskodawca przedstawia Kierownikowi Zamawiającego notatkę służbową dotyczącą akceptacji wydatku lub unieważnienia postępowania.”

Z uwagi na powyższe nie formułuje się w tym zakresie zaleceń pokontrolnych.

4. Nie stosowano zapisów dotyczących zamieszczenia na stronie internetowej ZCK w Warszawie zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty po podpisaniu umowy z Wykonawcą. Zawiadomienie takie było zamieszczane po wyborze najkorzystniejszej oferty, a przed podpisaniem umowy.

Zgodnie z treścią § 3 Zarządzeń: nr 1/2021 Zastępcy Dyrektora ds. Techniczno-Eksploatacyjnych Zarządu Cmentarzy Komunalnych z dnia 13 stycznia 2022 roku w sprawie zasad udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej kwoty 130 000 złotych oraz zarządzenia nr 8/2023 Dyrektora Zarządu Cmentarzy Komunalnych z dnia 3 marca 2023 roku w sprawie zasad udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej kwoty 130 000 złotych ;; natomiast dla zamówień powyżej 60.000 zł: „(...)Po podpisaniu umowy (lub odstąpieniu od podpisania umowy) wnioskodawca sporządza ogłoszenie o udzieleniu zamówienia (informację o odstąpieniu lub unieważnieniu postępowania), którą przekazuje do działu Zamówień Publicznych w celu zamieszczenia na stronie internetowej Zarządu.”.

W 4 przypadkach na 4 postępowania, których szacowana wartość zamówienia przekraczała kwotę 60 000 zł nie zastosowano zapisów ww. Zarządzeń, tj. zawiadomiono o wyborze najkorzystniejszej oferty przed zawarciem umowy, natomiast nie sporządzono ogłoszenia:

- postępowanie dot. Wyłonienia Wykonawcy remontu elewacji od strony podwórza budynku Zarządu Cmentarzy Komunalnych w Warszawie, zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty z dnia 11.04.2022 r. umowa zawarta dnia 25.04.2022 r.

- postępowanie dot. Wyłonienia Wykonawcy Naprawy uszkodzeń drogi o nawierzchni asfaltowej wokół Cmentarza Komunalnego Południowego w Antoninowie 40, gm. Piaseczno, odcinek południowy, zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty 16.05.2022 r., zawarcie umowy: 20.05.2022 r.

- postępowanie dot. Wyłonienia Wykonawcy wykonania nawierzchni z kostki brukowej na Cmentarzu Wojennym w Pyrach, zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty 15.11.2023 r., zawarcie umowy: 16.11.2023 r.

- postępowanie dot. Wyłonienia Wykonawcy budowy brakującego odcinka ogrodzenia między Cmentarzem, Powstańców Warszawy a Cmentarzem Wolskim zamieszczono na stronie ZCK W Warszawie: zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty 14.08.2023 r., zawarcie umowy: 17.08.2023 r.

5. Niejednolicie dokumentowano postępowania poniżej 130 000 zł przy procedurze badania ofert oraz wyłaniania Wykonawców robót budowlanych.

Zgodnie z zapisami § 3 Zarządzeń: nr 1/2021 Zastępcy Dyrektora ds. Techniczno-Eksploatacyjnych Zarządu Cmentarzy Komunalnych z dnia 13 stycznia 20212 roku w sprawie zasad udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej kwoty 130 000 złotych oraz zarządzenia nr 8/2023 Dyrektora Zarządu Cmentarzy Komunalnych z dnia 3 marca 2023 roku w sprawie zasad udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej kwoty 130 000 złotych wskazane jest, że w zakresie zamówienia o wartości od 5 000 zł do 60 000 zł; „Po dokonaniu oceny ofert niezbędne jest sporządzenie notatki służbowej, która po zatwierdzeniu umożliwia zawarcie umowy.” Podobnie dla zamówień powyżej 60.000 zł określono, iż: „W przypadku dokonania oceny ofert niezbędne jest sporządzenie notatki służbowej. Zatwierdzenie notatki służbowej przez Dyrektora umożliwia zawarcie umowy. (...)”

Jak wynika z wyjaśnień dyrektor ZCK w Warszawie z 15.04.2024 r.: „Zatwierdzenia notatki zgodnie z § 1 ust. 4 Zarządzenia Nr 1/2021 dokonuje Dyrektor lub Zastępca Dyrektora lub Główny Księgowy w zakresie spraw realizowanych w podległym pionie stosownie do postanowień Regulaminu organizacyjnego. Jeżeli wartość zamówienia przekracza szacunkową wartość zamówienia, akceptacji wydatku dokonuje Dyrektor. Notatka z wyboru Wykonawcy zawiera w swej treści niezbędne informacje potrzebne do podjęcia decyzji o akceptacji lub braku akceptacji rozstrzygnięcia przedmiotowego postępowania. W szczególności znajdują się tam informacje dot. przedmiotu postępowania, nazwy firm do których skierowano zapytania, dane dotyczące ofert złożonych w postępowaniu, wysokość środków przeznaczonych na realizację postępowania, rekomendacje dotyczące rozstrzygnięcia postępowania i zawarcia umowy lub unieważnienia postępowania. Do notatki załączony jest komplet materiałów z postępowania wraz z ofertami.”

W zweryfikowanych 10 postępowaniach stwierdzono, iż w 6 przypadkach sporządzono protokół z otwarcia ofert, w 3 protokół z wyboru wykonawcy, a w 1 notatkę z otwarcia ofert. W 1 postępowaniu brak jest notatki o której mowa w ww. zapisach zarządzenia.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektor ZCK w Warszawie: „Rozbieżności w działaniu Zamawiającego w zakresie akceptacji sposobu wyłonienia Wykonawcy w postępowaniach do 130 000,00 zł nie ma, ponieważ Zastępca Dyrektora ds. Techniczno - Eksploatacyjnych akceptuje treść a nie nazwę dokumentu nazywanego zamiennie "Protokołem z wyboru wykonawcy", "Protokołem z otwarcia ofert" lub "Notatką służbową.”

Jednak w dokumentacji przedłożonej do kontroli niezależnie od nazwy dokumentu tylko w 2 z 10 postępowań „protokoły z wyboru wykonawcy” zawierały elementy na które wskazała Dyrektor z wyjaśnieniami z 15.04.2024 r. W 4 na 9 przypadków brak jest informacji do kogo skierowano

zapytania, w 4 na 9 brak jest informacji o wysokości środków przeznaczonych na sfinansowanie zadania.

W zastrzeżeniach do projektu wystąpienia pokontrolnego przekazanych pismem z 4 lipca 2024 r. kierownictwo Zarządu Cmentarzy Komunalnych poinformowało, iż Dyrektor Zarządu Cmentarzy Komunalnych w Warszawie wydał Polecenie służbowe nr 5/2024 z dnia 28 czerwca 2024 r., opracowania przez Dział Zamówień Publicznych formularza dokumentującego etapy postępowania (metrykę), dostosowaną do potrzeb ZCK w Warszawie z terminem realizacji do 31 lipca 2024 r.

6. Dokonywano odbiorów końcowych przedmiotu umowy przez pracowników nie posiadających umocowań Zamawiającego.

Zgodnie z treścią 3 z 11 zweryfikowanych umów (poniżej oraz powyżej 130 000 zł), protokoły odbioru końcowego przedmiotu umowy stanowiące podstawę do wystawienia faktury końcowej miały być podpisane przez Strony, tj. w imieniu Miasta Stołecznego Warszawy przez Dyrektora ZCK w Warszawie lub Zastępców Dyrektora ZCK w Warszawie działających łącznie. W protokołach odbioru końcowego brak było podpisów Dyrektorów, stąd zwrócono się do Dyrekcji ZCK W Warszawie z prośbą o przedłożenie umocowań dla pracowników dokonujących czynności odbiorowych. Dyrektor ZCK w Warszawie w wyjaśnieniach przekazanych zespołowi kontrolującemu przekazała: „Pracownicy uczestniczący w odbiorach dokonują czynności zgodnie z Regulaminem organizacyjnym ZCK w Warszawie i zakresem obowiązków stosownie do zakresu działań komórki organizacyjnej tj. Pionu Zastępcy Dyrektora DS. Techniczno-Eksploatacyjnych.”

W regulaminie organizacyjnym ZCK w zakresie działania Wydziału Techniczno – Eksploatacyjnego w zakresie robót budowlanych zapisano: „wprowadzenie wykonawców na roboty, nadzór nad robotami, organizowanie odbiorów wykonywanych robot i kontrola kosztorysów powykonawczych.”

W pozostałych 8 umowach ogólnie wskazano, że odbiór przedmiotu umowy będzie potwierdzony protokołem odbioru końcowego prac. Nie wskazano kto te protokoły będzie podpisywał, a jak wynika z powyżej przytoczonego zapisu regulaminu organizacyjnego – pracownicy Wydziału Techniczno-Eksploatacyjnego dokonują organizacji odbiorów wykonanych robót a nie samej czynności odbiorowej w imieniu Inwestora.

Przedstawiając powyższe ustalenia i oceny oraz przyjmując do wiadomości informacje zawarte w piśmie z 7 lipca 2024 r. w sprawie zmiany zasad udzielania zamówień publicznych nieprzekraczających kwoty 130 000,00 zł i wydania polecenia służbowego nr 5/2024 dotyczącego opracowania formularza dokumentującego etapy postępowania zalecam:

1. Rzetelnie szacować wartości zamówień publicznych zapewniając ustalenie ich realnej wartości np. poprzez zapytania, analizy rynku itp.
2. Zakres prac do wykonania ustalać z uwzględnieniem wszystkich elementów niezbędnych dla realizacji zamówienia.
3. Rozważyć możliwość wprowadzania do umów zapisów dotyczących powołania Komisji odbiorowej Zamawiającego, w skład której powoływani byliby pracownicy Wydziałów merytorycznych.

4. Przestrzegać wewnętrznych procedur dotyczących udzielania zamówień publicznych, w tym zamieszczania na stronie internetowej ZCK zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty zgodnie z wewnętrznymi procedurami regulującymi te kwestie.

Na podstawie § 22 ust. 10 Regulaminu organizacyjnego oraz § 41 ust. 1 Zarządzenia oczekuję od Pani/Pana w terminie nie dłuższym niż 30 dni od daty doręczenia niniejszego Wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie realizacji zaleceń/wniosków pokontrolnych i wykorzystaniu uwag zawartych w wystąpieniu pokontrolnym lub przyczynach braku realizacji zaleceń/wniosków pokontrolnych lub niewykorzystaniu uwag bądź o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości lub uchybień.

Na podstawie § 41 ust. 1 Zarządzenia zobowiązuje Panią do przekazania kopii ww. informacji Panu Krzysztofowi Krakowieckiemu-Kuleszy Dyrektorowi Biura Administracji i Spraw Obywatelskich.

DYREKTOR
BIURA KONTROLI

Ewa Grantowska

Do wiadomości

Pan Krzysztof Krakowiecki-Kulesza – Dyrektor Biura Administracji i Spraw Obywatelskich.

