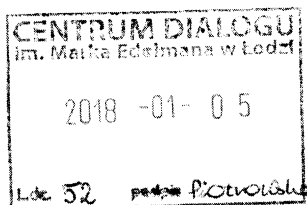


**BIURO AUDYTU WEWNĘTRZNEGO I KONTROLI
W DEPARTAMENCIE OBSŁUGI I ADMINISTRACJI URZĘDU MIASTA ŁODZI**

DOA-BAK-I.1711.85.2017



Łódź, dnia 5 stycznia 2018 r.



1242084 2018-01-05 05

CENTRUM DIALOGU IM. MARKA EDELMANA
WOJSKA POLSKIEGO 83
91-755 ŁÓDŹ PL

**Pani
Joanna Podolska-Płocka
Dyrektor
Centrum Dialogu
im. Marka Edelmiana
ul. Wojska Polskiego 83,
91-755 Łódź**

358704

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli Urzędu Miasta Łodzi działając na podstawie przepisów zarządzenia Nr 1094/VII/15 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu kontroli, w związku z zakończeniem czynności kontrolnych, udokumentowanych w protokole kontroli Nr DOA-BAK-I.1711.85.2017 podpisanym w dniu 15 grudnia 2017 r. przekazuje Pani Dyrektor niniejsze wystąpienie pokontrolne.

I. DANE IDENTYFIKACYJNE KONTROLI

Temat kontroli:

Zamówienia publiczne¹.

¹ W oparciu o przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm. wg stanu prawnego w okresie objętym kontrolą – zwana dalej ustawą Pzp)

ala

**BIURO AUDYTU WEWNĘTRZNEGO I KONTROLI
W DEPARTAMENCIE OBSŁUGI I ADMINISTRACJI URZĘDU MIASTA ŁÓDZI**

DOA-BAK-I.1711.85.2017

CENTRUM DIALOGU
imienia Marka Edelmana
91-755 Łódź, ul. Wojska Polskiego 83
NIP 7202696361 REGON 141022466

Łódź, dnia 5 stycznia 2018 r.



CENTRUM DIALOGU IM. MARKA EDELMANA
WOJSKA POLSKIEGO 83
91-755 ŁÓDŹ PL

Pani
Joanna Podolska-Płocka
Dyrektor
Centrum Dialogu
im. Marka Edelmana
ul. Wojska Polskiego 83,
91-755 Łódź

358704

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli Urzędu Miasta Łodzi działając na podstawie przepisów zarządzenia Nr 1094/VII/15 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu kontroli, w związku z zakończeniem czynności kontrolnych, udokumentowanych w protokole kontroli Nr DOA-BAK-I.1711.85.2017 podpisanym w dniu 15 grudnia 2017 r. przekazuje Pani Dyrektor niniejsze wystąpienie pokontrolne.

I. DANE IDENTYFIKACYJNE KONTROLI

Temat kontroli:

Zamówienia publiczne¹.

¹ W oparciu o przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm. wg stanu prawnego w okresie objętym kontrolą – zwana dalej ustawą Pzp)

Kontroler:

Iwona Kowalcyk – inspektor w Oddziale Kontroli w Biurze Audytu Wewnętrznego i Kontroli w Departamencie Obsługi i Administracji Urzędu Miasta Łodzi, upoważnienie Nr DOA-BAK-III.077.92.2017 z dnia 27.09.2017 r., do przeprowadzenia kontroli planowej znak DOA-BAK-I.1711.85.2017, zatwierdzone przez Zastępcę Dyrektora Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli.

Jednostka kontrolowana:

Centrum Dialogu im. Marka Edelmana z siedzibą w Łodzi przy ul. Wojska Polskiego 83, (dalej Zamawiający, Jednostka lub Centrum).

Kierownik jednostki kontrolowanej:

Dyrektor Centrum Dialogu im. Marka Edelmana – Joanna Podolska-Płocka (powołana na stanowisko Dyrektora Zarządzeniem Nr 177/VII/14 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 30 grudnia 2014 r. – na czas określony do dnia 31 grudnia 2019 r. – 5 lat).

Do okazanych akt osobowych Dyrektora załączono m.in.:

- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]

Okres objęty kontrolą:

Od dnia 01.06.2016 r. do dnia 30.06.2017 r.

Zakres kontroli:

Realizacja zamówień publicznych, w tym:

- procedury udzielania zamówień publicznych (regulacje wewnętrzne),
- rejestry zamówień publicznych
- plany zamówień publicznych,
- sprawozdania o udzielonych zamówieniach,
- podział zadań i odpowiedzialność kompetencyjna, wynikająca z zakresu obowiązków w związku z udzielaniem zamówień publicznych,

- umowy w zamówieniach publicznych, w tym umowy z osobami fizycznymi.

II. OCENA KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli Urzędu Miasta Łodzi **negatywnie** ocenia działalność Jednostki w zakresie objętym kontrolą wskazując na:

- brak nadzoru i kontroli nad wydatkowaniem środków publicznych w zakresie objętym kontrolą, w tym kontroli finansowej;
- niezgodności postanowień regulacji wewnętrznych z ustawą Pzp oraz brak precyzji postanowień regulacji wewnętrznych;
- brak rzetelności prowadzonej dokumentacji postępowań o udzielenie zamówień publicznych objętych kontrolą, w tym liczne sprzeczności postanowień dokumentacji,
- szereg naruszeń przepisów ustawy Pzp w postępowaniach przetargowych, w tym naruszenia skutkujące naruszeniem dyscypliny finansów publicznych,
- wielokrotne naruszenia zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.

III. OPIS USTALONEGO STANU FAKTYCZNEGO

1. Opis statusu jednostki

- 1) Centrum Dialogu imienia Marka Edelmana jest samorządową instytucją kultury, której organizatorem jest miasto Łódź, utworzoną na mocy uchwały nr XCII/1647/10 Rady Miejskiej Miejski w Łodzi z dnia 25 sierpnia 2010 r. w sprawie utworzenia instytucji kultury pod nazwą Centrum Dialogu w Łodzi w Łodzi i nadania jej statutu (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego Nr 275, poz. 2265) zmienionej uchwałami Rady Miejskiej w Łodzi: Nr XCVI/1781/10 z dnia 6 października 2010 r. (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego Nr 327, poz. 1147); Nr XXIV/387/11 z dnia 6 października 2011 r. (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego Nr 331, poz. 3309); LXXXIII/1754/14 z dnia 9 kwietnia 2014 r., i wpisaną do rejestru instytucji kultury prowadzonego przez miasto Łódź, pod numerem RIK 1/2010.
- 2) Jednostka działa na podstawie ww. aktu o utworzeniu oraz przepisów ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej².
- 3) Jednostka posiada osobowość prawną, działa we własnym imieniu i na własny rachunek.

² Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2012 r. poz. 406 ze zm.)

- 4) Centrum jest otwartą, świecką instytucją kultury, działającą ponad podziałami politycznymi, której podstawowym celem jest prowadzenie działalności edukacyjno-badawczo-kulturalnej, w zakresie m.in. popularyzowania dorobku różnych kultur; promowania wielokulturowego i wieloetnicznego dziedzictwa Łodzi, ze szczególnym uwzględnieniem kultury żydowskiej oraz innych kultur mających znaczący wpływ na rozwój Miasta Łodzi.
- 5) Centrum działalność realizuje poprzez współpracę z władzami państwowymi, samorządowymi, środkami masowego przekazu, instytucjami i organizacjami krajowymi i zagranicznymi oraz osobami prawnymi i fizycznymi, organizując warsztaty, konferencje, seminaria, festiwale oraz prowadząc działalność wydawniczą, wystawienniczą, teatralną koncertową itp.
- 6) Jednostką zarządza i reprezentuje ją na zewnątrz Dyrektor.
- 7) Jako organ doradczy w zakresie działalności statutowej w Jednostce działa Komitet Programowy powoływany na okres 3-letniej kadencji. W zakresie promowania działalności Centrum w kraju i za granicą, powoływany jest przez Prezydenta Miasta Łodzi Honorowy Komitet Centrum.
- 8) Jednostka prowadzi gospodarkę finansową na podstawie rocznego planu finansowego, obejmującego dochody i wydatki Jednostki, sporządzonego na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej ustawa o finansach publicznych)³.
- 9) Jednostka pokrywa koszty bieżącej działalności i zobowiązania z uzyskiwanych przychodów. Źródłami finansowania Jednostki są w szczególności:
 - dotacje podmiotowe,
 - dotacje celowe realizację zadań i programów,
 - dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji,
 - przychody uzyskiwane z prowadzonej działalności, w tym ze sprzedaży składników majątku ruchomego, sprzedaży biletów wstępu i innych opłat z tytułu prowadzonej działalności,
 - przychody z najmu i dzierżawy składników majątkowych,
 - środki otrzymane od osób fizycznych i prawnych oraz z innych źródeł.
- 10) W okresie kontrolowanym przeciętne zatrudnienie w Jednostce wynosiło:
 - grudzień 2016 r.: 13 osób zatrudnionych na 11,25 etatu w tym:

³ (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm).

- Dyrektor – 1 osoba (1 etat)
- Główny księgowy – 1 osoba (0,5 etatu)
- Pracownicy merytoryczni – 5 osób (4,5 etatu)
- Pracownicy ekonomiczno-administracyjni – 4 osoby (3,5 etatu)
- Pracownicy obsługi/techniczni – 1 osoba (0,75 etatu)
- Obsługa sprzątająca i szatni – 1 osoba (0,75 etatu)
- czerwiec 2017 r.: 15 osób zatrudnionych na 12,75 etatu, w tym:
 - Dyrektor – 1 osoba (1 etat)
 - Główny księgowy – 1 osoba (0,5 etatu)
 - Pracownicy merytoryczni – 5 osób (4,5 etatu)
 - Pracownicy ekonomiczno-administracyjni – 5 osoby (4,25 etatu)
 - Pracownicy obsługi/techniczni – 1 osoba (1 etat)
 - Obsługa sprzątająca i szatni – 2 osoby (1,5 etatu).

11) W okresie kontrolowanym Jednostka otrzymała szereg podziękowań i gratulacji za organizację lub współorganizację wydarzeń o charakterze międzynarodowym oraz lokalnym od instytucji zagranicznych, placówek dyplomatycznych, grup artystycznych, placówek oświatowych oraz lokalnych władz samorządowych i rządowych.

12) Szczególne podziękowania od Sekretarza Stanu w Ministerstwie Stanu Badenii-Wirtembergii otrzymał także pracownik Centrum, pani Eliza Gaust.

2. Ustalony stan faktyczny

2.1. Przepisy wewnętrzne/rejestry/sprawozdania:

2.1.1 Ustalenia pozytywne:

- w Jednostce opracowano i wdrożono podstawowe wewnętrzne akty prawne regulujące działalność Jednostki,
- Jednostka sporządziła i przekazała roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach publicznych.

2.1.2. Ustalone nieprawidłowości:

- *Regulamin udzielania zamówień publicznych, o wartości nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro, do których nie stosuje się ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych / (DZ. U. Z 2013 R. POZ. 984, 1047 I 1473 ORAZ Z 2014 R. POZ. 423, 768, 811, 915, 1146 I 1232 z późn. zm.)/. – dalej Regulamin zamówień – wprowadzono Zarządzeniem nr 37 Dyrektora*

Centrum Dialogu im. Marka Edelmana w Łodzi z dnia 21.04.2014 roku. W sprawie: wprowadzenia i przyjęcia Regulaminu dokonywania wydatków publicznych nieobjętych przepisami ustawy Prawo Zamówień Publicznych, których wartość nie przekracza równowartości kwoty 30000 euro netto wyrażonej w złotych – dalej Regulamin zamówień.

Regulamin zamówień zawiera:

- sprzeczne postanowienia wewnętrzne,
- nieaktualną podstawę prawną wprowadzenia,
- brak określenia właściwego sposobu ustalenia wartości zamówienia dla robót budowlanych,
- postanowienia niezgodne z przepisami ustawy Pzp, z uwagi na jej kolejne nowelizacje tj.: z 2007 r., 2012 r., 2013 r. i z 2016 r.

Szczególnie negatywne jest to, że Regulamin zamówień zawiera postanowienia niezgodne z przepisami ustawy, które zostały zmienione jeszcze przed wprowadzeniem Regulaminu zamówień, a więc już nie obowiązywały w chwili jego tworzenia.

- *Regulamin pracy doraźnych komisji przetargowych powoływanych do przygotowania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych* wprowadzono Zarządzeniem Nr 27/2014 Dyrektora Centrum Dialogu imienia Marka Edelmana w Łodzi z dnia 24 stycznia 2014 r. w sprawie regulaminu pracy doraźnych komisji przetargowych powoływanych do przygotowania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych (dalej Regulamin komisji).

Regulamin komisji zawiera:

- postanowienia wyłączające możliwość ich zastosowania,
- postanowienia niezgodne z przepisami ustawy Pzp.

I w tym przypadku szczególnie negatywne jest to, że wewnętrzny akt prawny zawiera postanowienia niezgodne z przepisami ustawy, które zostały zmienione jeszcze przed wprowadzeniem Regulaminu komisji, i nie obowiązywały w chwili jego tworzenia od kilku lat.

- *Plan zamówień publicznych*

Jednostka niestety, nie prowadzi planu zamówień publicznych. Nie prowadzi też planu postępowań, o którym mowa w art. 13a ustawy Pzp.

Biorąc pod uwagę główną przyczynę szeregu naruszeń postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, oznaczonego numerem sprawy 1/2016 należy stwierdzić, iż zaplanowanie postępowania w terminie wynikającym z przepisów ustawy i odpowiednio

wczesne jego wszczęcie, mogłoby wyeliminować część wskazanych naruszeń. Tym samym plan zamówień lub plan postępowań powinien być sporządzany przez Jednostkę na każdy rok budżetowy.

▪ *Rejestr zamówień publicznych*

Jednostka niestety, nie prowadzi rejestru zamówień publicznych, a wydatki księgowane są bezpośrednio na kontach księgowych, w efekcie czego nie sposób ustalić prawidłowości wydatkowanych środków, w szczególności zastosowanego trybu udzielenia zamówienia. Jest to o tyle istotne, iż Jednostka w skali roku wydaje znaczące kwoty. Jak wynika ze sprawozdania o udzielonych zamówieniach, w roku 2016 w trybie zamówień publicznych Jednostka wydała **914 077,44** zł netto.

▪ *Roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach*

Sprawozdanie zawiera niepełne dane o udzielonych zamówieniach. Jednocześnie, z uwagi na nie sporządzanie rejestru zamówień publicznych nie sposób ustalić, czy Zamawiający zaiste dokonywał w roku obejmującym sprawozdanie wydatków jedynie w oparciu o przepis art. 4 pkt 8 ustawy Pzp, jak wskazano w sprawozdaniu.

2.1.3. Nieprawidłowości usunięte w trakcie kontroli: nie dotyczy

2.2. Zamówienia publiczne:

2.2.1. Ustalenia pozytywne:

W przypadku zamówień publicznych procedowanych w trybie przetargu nieograniczonego, postępowania każdorazowo przygotowywała i przeprowadzała powołana komisja przetargowa, a zamawiający z zachowaniem przepisów ustawy Pzp dokonywał ustalenia wartości szacunkowej zamówienia. Postępowania wszczynano, zamieszczając ogłoszenie o zamówieniu we właściwym publikatorze tj. Biuletynie Zamówień Publicznych. Po otwarciu ofert Zamawiający zamieszczał informacje z otwarcia ofert na swojej stronie internetowej. W przypadku zamówień w badanej próbie o wartości, o której mowa w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp, umowy zawierane były w formie pisemnej i przewidywały w swych postanowieniach kary umowne za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy.

2.2.2. Ustalone nieprawidłowości:

2.2.2.1. Ochrona osób i mienia w obiekcie Centrum Dialogu imienia Marka Edelmana w Łodzi

oznaczenie sprawy 1/2016

Istotnym błędem i przyczyną szeregu naruszeń w postępowaniu był zbyt późny termin jego wszczęcia, nie uwzględniający procedur wynikających z ustawy Pzp, w efekcie czego

w finale postępowanie unieważniono z naruszeniem przepisów ustawy Pzp, skutkujących naruszeniem ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁴. A wcześniej z naruszeniem przepisów ustawy Pzp próbowano zawrzeć umowę z Wykonawcą, kolejno wybranej oferty jako najkorzystniejsza mimo, iż taka umowa podlegałaby unieważnieniu. Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych w przedmiotowym postępowaniu, jest też nie złożenie oświadczenia o braku istnienia okoliczności stanowiących podstawę wyłączenia z postępowania (art. 17 ust. 2 w zw. z art. 17 ust. 1 ustawy Pzp) przez pracownika Zamawiającego, któremu Kierownik zamawiającego powierzył wykonanie zastrzeżonych dla siebie czynności w przedmiotowym postępowaniu.

W toku procedury naruszono także szereg innych przepisów ustawy Pzp. Dotyczy to w szczególności: niezgodnego z ustawą określenia kryteriów oceny ofert na etapie przygotowawczym, co szczególnie uwydatniło się w toku badania i oceny ofert, z uwagi na przypisanie jednej z ofert 0 punktów, mimo iż Wykonawca w ofercie złożył oświadczenie o spełnianiu wymogu zatrudnienia 2 osób na umowę o pracę; zaniechaniem czynności do których Zamawiający był zobowiązany w toku postępowania; nie zamieszczenie na stronie internetowej wyjaśnień, na skutek złożonych zapytań do SIWZ; zaniechanie badania rażąco niskiej ceny w oparciu o przesłanki wynikające z przepisów ustawy Pzp, a która to cena jak później określił Wykonawca była wartością wyliczoną z oczywistą pomyłką. Wbrew przepisom z art. 90 ust. 2 ustawy Pzp Zamawiający przerzucił na siebie odpowiedzialność samodzielnie uznając, że nie należy zwracać się do Wykonawcy o udzielenie wyjaśnień dotyczących wyliczenia ceny; zaniechania wezwania do wyjaśnień złożonych oświadczeń i dokumentów przez Wykonawcę, którego oferta pierwotnie została wybrana jako najkorzystniejsza, a który według Zamawiającego spełniał warunki udziału w postępowaniu, mimo, iż oświadczenia i załączona dokumentacja tego nie potwierdzały. Jednocześnie Wykonawca wraz z ofertą złożył oświadczenie wymagane, ale nie związane z postępowaniem (dotyczyło innego postępowania u innego Zamawiającego). Zamawiający do złożonego oświadczenia w ogóle się nie odniósł. Na negatywną ocenę, z uwagi na niedopuszczalność, zasługują sprzeczności dokumentacji postępowania tak wewnętrzne (i w SIWZ, i w ogłoszeniu) jak i niezgodności informacji SIWZ względem informacji ogłoszenia o zamówieniu, w efekcie czego wielokrotnie naruszono zasadę uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców w postępowaniu. W szczególności dotyczy to terminu

⁴ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 168 ze zm.)

realizacji zamówienia, którego nie podano w pełnym zakresie w ogłoszeniu o zamówieniu. Na negatywną ocenę zasługują odesłania do postanowień, których w istocie nie było ani w SIWZ, ani w ogłoszeniu, przy czym w ogłoszeniu z uwagi na skopiowany tekst SIWZ, jednak bez podania numeru kluczowego punktu 7.1.1. Na negatywną ocenę zasługuje fakt zamieszczenia dwóch różnych wersji SIWZ na stronie internetowej Centrum oraz nieznaną własnej strony internetowej i stworzonych zakładki. Zamawiający w dokumentacji postępowania odsyłał do zakładek, których nie było i nie ma dotąd. Na negatywną ocenę zasługuje również niespójne działanie zamawiającego, które rodzi skutki prawne np.: żądanie oświadczeń o niepodleganiu wykluczeniu w okolicznościach, o których mowa w art. 24 ust. 5 ustawy Pzp z jednoczesnym postanowieniem (tak w SIWZ jak i w ogłoszeniu o zamówieniu) nie przewidywania wykluczenia Wykonawcy z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w okolicznościach, o których mowa w art. 24 ust. 5 ustawy Pzp; w ogłoszeniu o zamówieniu postawiono wymóg złożenia ofert za pośrednictwem operatora pocztowego, i choć żadna z siedmiu złożonych ofert nie została przesłana zgodnie z wymogiem, Zamawiający uznał sposób ich przesłania za zgodny. Niespójność działania odnosi się także do postanowień udzielenia lub nie w częściach przedmiotowego zamówienia. Odnosząc się do postanowień wzoru umowy, w szczególności negatywnie należy ocenić: odwołanie do postanowień, których we wzorze umowy nie było; postanowienia, które w razie ich zaistnienia mogłyby wywołać negatywne skutki, w szczególności finansowe, chodzi tu o § 9 ust. 1 akapit 1; postanowienia, które z uwagi na zapis wykluczały możliwość dochodzenia kar umownych tj. paragraf 12 ust. 6 i 7.

Odnosząc się do Protokołu postępowania o udzielenie zamówienia, w szczególności uzasadnioną wątpliwość budzi wiarygodność daty zatwierdzenia protokołu, tj. 29.12.2016 r., z uwagi na fakt, iż w protokole znajdują się informacje o wydarzeniach, które miały miejsce po tej dacie – uchylenie się Wykonawcy złożonej oferty nr 3 od podpisania umowy miało miejsce w dniu 30.12.2016 r., unieważnienie postępowania nastąpiło w dniu 4 stycznia 2017 r. Mimo to żadna z osób po zapoznaniu się z treścią protokołu nie wniosła do niego uwag. Żadnej ze stron protokołu nie podpisał sekretarz komisji, sporządzający protokół.

Analiza dokumentacji postępowania wskazuje na brak należytej staranności w zakresie przestrzegania procedury udzielania zamówień publicznych i przestrzegania przepisów ustawy Pzp oraz wykonywanych czynności na powierzonych stanowiskach. Nie bez wpływu pozostaje tu rola sekretarza komisji przetargowej, niebędącego pracownikiem Jednostki, z którym zawarto odrębną umowę na przygotowanie dokumentacji postępowania oraz udział w pracach komisji, z uwagi na wiedzę ekspercką z zakresu zamówień publicznych,

a którego rola doradcza stanowiła jeden z czynników stwierdzonych naruszeń przepisów ustawy Pzp w przedmiotowym postępowaniu. Drugim z czynników stwierdzonych naruszeń i nieprawidłowości w postępowaniu, bez wątpienia jest brak dostatecznego nadzoru i kontroli nad wydatkowanymi środkami publicznymi.

2.2.2.2. Ochrona osób i mienia w obiekcie Centrum Dialogu imienia Marka Edelmana w Łodzi

oznaczenie sprawy 1/2017

Podstawowym błędem w postępowaniu było niezgodne z przepisami ustawy Pzp określenie kryteriów oceny ofert, skutkujące naruszeniem ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz zawarcie z Wykonawcą umowy o treści i na warunkach innych aniżeli wynikało to z dokumentacji postępowania w tym, co ma szczególne znaczenie, oferty Wykonawcy.

Wymóg zatrudnienia na umowę o pracę jako element opisu przedmiotu zamówienia jest niedopuszczalny jako kryterium oceny ofert. Klauzula zatrudnienia pracowniczego odnosi się do realizacji zamówienia publicznego a nie cech, które powinien posiadać podmiot ubiegający się o jego udzielenie⁵. Aspekty społeczne jako kryteria oceny ofert (art. 91 ust. 2 pkt 2) w tym integracja zawodowa i społeczna, dostępność dla osób niepełnosprawnych lub uwzględnianie potrzeb użytkowników polega na aktywizacji zawodowej osób lub grup osób, o których mowa w art. 22 ust. 2 ustawy Pzp, a nie na samej formie nawiązania stosunku pracy⁶.

Postępowanie oznaczone numerem sprawy 1/2017 wszczęto na skutek unieważnienia postępowania oznaczonego numerem sprawy 1/2016. Przy czym w stosunku do unieważnionego postępowania zmieniono istotę wymogów, a tym samym opis przedmiotu zamówienia i szacowania wartości zamówienia, z uwagi na rezygnację z wymogu braku orzeczenia o niepełnosprawności, w efekcie czego zmieniono też wymóg warunku udziału w postępowaniu. Niestety, we wzorze umowy, stanowiącym załącznik Nr 7 do SIWZ zachowano wymóg bez orzeczenia o niepełnosprawności. Zmieniono natomiast próg kwotowy odpowiedzialności cywilnej z 190 000 zł na 160 000 zł, z uwagi na zmianę wymogu warunku udziału w postępowaniu. Mimo to w postanowieniach zawartej umowy zachowano i wymóg bez braku orzeczenia o niepełnosprawności, i próg 190 000 zł odpowiedzialności cywilnej. Nie sposób ustalić, czy zawarta z Wykonawcą umowa jest w istocie umową

⁵ Wyrok z dnia 3 kwietnia 2017 r., sygn. akt KIO 486/17; KIO 492/17;

⁶ Wyrok z dnia 28 listopada 2016 r., sygn. akt KIO 2152/16;

z postępowania unieważnionego, czy jest to kolejny błąd postępowania, wynikający z braku rzetelności prowadzonej dokumentacji. Tym bardziej, iż w umowie - co z uwagi na fakt jej zawarcia jest szczególnie negatywne - pozostawiono postanowienia wzoru umowy z postępowania oznaczonego numerem sprawy 1/2016, zawierające w szczególności: odwołanie do postanowień, których nie ma; postanowienia, które w razie ich zaistnienia mogłyby wywołać negatywne skutki, w szczególności finansowe, chodzi tu o § 9 ust. 1 akapit 1 umowy; postanowienia, które z uwagi na ich zapis wykluczają możliwość dochodzenia kar umownych tj. paragraf 12 ust. 6 i 7, a które to ww. postanowienia stały się treścią niekorzystnego a obowiązującego zobowiązania dla Zamawiającego (umowa F/01/2017 z dnia 20 stycznia 2017 r.). Należy też zauważyć, iż w umowie w sposób niedopuszczalny z naruszeniem przepisów ustawy Pzp przewidziano możliwość istotnych zmian umowy, choć w ogłoszeniu o zamówieniu pojawiła się informacja, iż zamawiający nie przewiduje zmian umowy.

Bez wątplenia zawarcie umowy na innych warunkach, aniżeli wynika to z postępowania i złożonej oferty jest efektem braku dostatecznego nadzoru i kontroli nad wydatkowanymi środkami publicznymi, w tym nadzoru Głównej Księgowej i obowiązku sprawowania przez Główną Księgową przeprowadzania kontroli finansowej, co wynika wprost z postanowień Regulaminu Organizacji Kontroli Zarządczej⁷. Zawarcie umowy na innych warunkach, aniżeli wynika to z postępowania i złożonej oferty jest też efektem braku nadzoru należytej staranności wykonywanych obowiązków przez pracownika bezpośrednio odpowiedzialnego za procedowanie zamówień publicznych w Jednostce. Brak należytej staranności potwierdzają liczne błędy w dokumentacji, w tym ignorujące faktyczne dane Wykonawców, np. działających w konsorcjach lub jako podmioty wspólnie ubiegające się o udzielenie zamówienia. Brak należytej staranności wykonywanych obowiązków przez pracownika bezpośrednio odpowiedzialnego za procedowanie zamówień publicznych w szczególności potwierdza pierwotna treść ogłoszenia o zamówieniu, gdzie w toku kontroli stwierdzono braki szeregu danych, w tym tak istotnych danych jak: miejsca i terminu składania ofert, informacji w jakim języku oferta powinna być złożona; trybu udzielenia zamówienia; terminu związania ofertą. Kolejnymi dwoma zmianami ogłoszenia z ww. uzupełniono termin składania ofert i język, w jakim powinna być sporządzona oferta. Jednocześnie w postanowieniach SIWZ tak

⁷ Załącznik do Zarządzenia Nr 5061/V/10 Prezydenta Miasta z dnia 26 listopada 2010 r. w sprawie zasad organizacji kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta Łodzi i miejskich jednostkach organizacyjnych oraz zasad jej koordynacji.

dokonano zmiany terminu składania ofert, iż w efekcie pojawiły się dwa różne terminy otwarcia ofert. Zgodnie z informacją z pkt 12.5 otwarcie ofert miało nastąpić o godz. 12:00, a więc przed upływem terminu do ich złożenia, który upłynął o godz. 13:30. Natomiast zgodnie z pkt 12.3 otwarcie ofert miało nastąpić o godz. 14:00. Zmianą - dokonaną na nieprawidłowej podstawie prawnej, usunięto klauzulę wyłączenia odpowiedzialności Zamawiającego, w efekcie czego kwestię odpowiedzialności pozostawiono nieuregulowaną. Istotnym zdarzeniem jest fakt, iż w toku postępowania wpłynął do Zamawiającego wniosek o wyjaśnienie treści SIWZ, w którym Wykonawca między innymi poprosił o doprecyzowanie godzin wymienionych w punkcie 12.5. Zamawiający pozostawił treść wniosku bez odpowiedzi. Powyższe stanowi naruszenie przepisów ustawy Pzp, potwierdza też nienależyte wykonywanie obowiązków pracowniczych, polegające na nie zapoznaniu się z treścią wniosku.

Również w tym postępowaniu zawężono składanie ofert tylko za pośrednictwem operatora pocztowego. I również w tym przypadku wszystkie oferty (łącznie 13) przesłano niezgodnie z wymogiem określonym w ogłoszeniu, mimo to Zamawiający uznał sposób ich złożenia za zgodny. Należy zauważyć, iż jest to jedno z postanowień przeniesionych z postępowania unieważnionego, podobnie jak i inne ww., które i w tym postępowaniu powodują sprzeczności wewnętrzne postanowień dokumentacji, jak i sprzeczności postanowień SIWZ i jego załączników względem ogłoszenia o zamówieniu wraz z jego kolejnymi zmianami. A które również w tym postępowaniu skutkują naruszeniem zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców w postępowaniu. Dotyczy to w szczególności braku okresu realizacji zamówienia w treści ogłoszenia o zamówieniu.

Odnosząc się do Protokołu postępowania o udzielenie zamówienia, w szczególności negatywnie należy ocenić rzetelność informacji zawartych w dokumencie. Jedynie na pierwszej stronie wskazano oznaczenie sprawy 1/2017, na pozostałych stronach (2-14) wskazano oznaczenie sprawy 1/2016. Żadnej ze stron nie podpisał sekretarz komisji. W protokole nie zamieszczono danych podwykonawcy, którego do realizacji zamówienia wskazał w ofercie Wykonawca, z którym zawarto umowę. Danych podwykonawcy oraz zakresu realizacji zamówienia przez podwykonawcę nie zamieszczono też w ogłoszeniu o udzieleniu zamówienia.

W protokole nie zamieszczono informacji o ogłoszeniu o zamianie ogłoszenia numer 5643 - 2017 z dnia 2017-01-10 r. Informacji o powyższej zmianie ogłoszenia nie zamieszczono również w ogłoszeniu o udzieleniu zamówienia. Informacja w protokole, w cz. 18 pkt 4 uzasadniająca wybór oferty najkorzystniejszej, gdzie wpisano *Oferta najkorzystniejsza*

spełniająca warunki udziału w postępowaniu i wymogi postawione przez zamawiającego, może świadczyć o nieznanomości treści dokumentacji postępowania. Zgodnie z treścią SIWZ i ogłoszenia o zamówieniu warunki udziału w postępowaniu zobowiązany był spełnić Wykonawca, przedkładając wymagane oświadczenia i dokumenty, a nie oferta. Wyboru oferty najkorzystniejszej dokonał Zamawiający w oparciu o postawione kryteria oceny ofert. Protokół nie zawiera załączników wskazanych wprost w ustawie Pzp. W szczególności brak oświadczeń o bezstronności członków komisji przetargowej oraz brak umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Analiza dokumentacji postępowania wskazuje na brak należytej staranności w zakresie procedury udzielania zamówień publicznych i przestrzegania przepisów ustawy Pzp oraz brak należytej staranności wykonywanych czynności na powierzonych stanowiskach. Nie bez wpływu pozostaje i w tym postępowaniu rola sekretarza komisji przetargowej, niebędącego pracownikiem Jednostki, z którym zawarto kolejną odrębną umowę na przygotowanie dokumentacji postępowania oraz udział w pracach komisji, z uwagi na wiedzę ekspercką z zakresu zamówień publicznych. Niewątpliwie i w tym postępowaniu rola doradcy wykonawcy stanowiła jeden z czynników stwierdzonych naruszeń przepisów ustawy Pzp w przedmiotowym postępowaniu, nie mniej jednak wskazane błędy nie pozwalają na uznanie doradztwa jako czynnika głównego stwierdzonych naruszeń.

2.2.2.3. Umowa o dzieło z 20% uzyskiem UOD/152/2016

Na podstawie tej umowy świadczył usługi doradcze z zakresu zamówień publicznych sekretarz komisji w postępowaniu oznaczonym numerem sprawy 1/2016. Mimo, iż jest to umowa o dzieło w jej postanowieniach przewidziano możliwość powierzenia jej wykonania osobie trzeciej. Co przeczy istocie umowy o dzieło, z uwagi na ochronę praw osobistych przysługujących twórcy dzieła.

2.2.2.4. Umowa o dzieło z 20% uzyskiem UoD/10/2017

Na podstawie tej umowy, zawartej w dniu 2 stycznia 2017 r., świadczył usługi doradcze z zakresu zamówień publicznych sekretarz komisji w postępowaniu oznaczonym numerem sprawy 1/2017. Mimo, iż jest to umowa o dzieło w jej postanowieniach przewidziano możliwość powierzenia jej wykonania osobie trzeciej. Co przeczy istocie umowy o dzieło, z uwagi na ochronę praw osobistych przysługujących twórcy dzieła. To co jednak jest szczególne w tej umowie, to fakt jej zawarcia w dniu 2 stycznia 2017 r., z uwagi na, jak uzasadniono w jej treści, konieczność powtórzenia unieważnionego postępowania, oznaczonego numerem sprawy 1/2016, albowiem unieważnienie postępowania *przetargu na*

ochronę osób i mienia w nowej siedzibie Centrum Dialogu przy ul. Wojska Polskiego 83 w Łodzi oznaczonego numerem sprawy 1/2016 nastąpiło w dniu 04.01.2017 r. Zatem w dniu podpisania umowy o dzieło z 20% uzyskiem UoD/10/2017 postępowanie zgodnie z przepisami ustawy Pzp było nadal procedowane. Tym samym uzasadnioną wątpliwość budzi faktyczna data unieważnienia postępowania i wiedza Zamawiającego o tej czynności, jako o fakcie dokonanym w dniu 2.01.2017 r. Na negatywną ocenę zasługuje roboczy tekst umowy w akapicie pierwszym § 1, który winien być odpowiednio zmieniony przez Zamawiającego, stosownie do jego zapisu. I tu zatem można wskazać, iż osoby odpowiedzialne za przygotowanie umowy faktycznie nie zapoznały się z jej treścią. Z treścią nie zapoznały się też osoby podpisujące umowę - strony, a wcześniej kontrasygnujące - Główny Księgowy. I tu jako przyczynę powyższego należy wskazać brak dostatecznego nadzoru i kontroli należytego wykonywania obowiązków pracowniczych, ale i brak dostatecznego nadzoru i kontroli nad wydatkowanymi środkami publicznymi, w tym kontroli finansowej Głównego Księgowego.

2.3. Dodatkowe istotne ustalenia kontroli nieobjęte zakresem przedmiotowym kontroli:

W okresie objętym kontrolą w Jednostce przeprowadzono jedną kontrolę przez Wydział Kultury UMŁ w temacie: *Rozliczanie dotacji celowej*, która została odnotowana w książce kontroli, w wyniku której nie wniesiono uwag – *PROTOKÓŁ KONTROLI z dnia 31 stycznia 2017 r. znak: DKZ-KLT.I.1711.7.2016.*

IV. UWAGI I WNIOSKI W SPRAWIE USUNIĘCIA STWIERDZONYCH NIEPRAWIDŁOWOŚCI

Przedstawiając powyższą ocenę i uwagi, wynikające z ustaleń kontroli, Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli w Departamencie Obsługi i Administracji Urzędu Miasta Łodzi, na podstawie § 36 ust. 1 pkt 6 Zarządzenia Nr 1094/VII/15 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu kontroli wnosi o:

1. Doprecyzowanie postanowień regulacji wewnętrznych, dotyczących udzielania zamówień publicznych, w tym regulacji dotyczącej pracy komisji przetargowej, oraz wyeliminowanie z powyższych regulacji postanowień niezgodnych z przepisami ustawy Pzp.
2. Bezwzględne przestrzeganie przepisów ustawy Pzp, w szczególności w zakresie stwierdzonych w toku kontroli szeregu naruszeń, w tym skutkujących odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

3. Bezwzględne przestrzeganie zasad udzielania zamówień publicznych, w tym fundamentalnej zasady zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawcy.
4. Bezwzględne przestrzeganie zasad organizacji kontroli zarządczej, w tym kontroli finansowej w jednostce zapewniającej realizację celów w sposób zgodny z prawem.
5. Dochowanie należytej staranności i rzetelności prowadzonej dokumentacji w zakresie zamówień publicznych, w tym sprawozdań o udzielonych zamówieniach.
6. Dochowanie należytej staranności i rzetelności prowadzonych postępowań, w tym spójności treści dokumentów.
7. Sporządzanie planów postępowań lub planów zamówień publicznych na każdy rok budżetowy.
8. Sporządzanie rejestru udzielonych zamówień publicznych w każdym roku budżetowym.
9. Zapewnienie należytego nadzoru nad przygotowywanymi i przeprowadzanymi postępowaniami o udzielenie zamówienia publicznego.
10. Zapewnienie nadzoru finansowego nad zaciąganimi zobowiązaniami.
11. Podjęcie działań w zakresie zapewnienia prawidłowości dysponowania środkami publicznymi, a tym samym ochrony interesu publicznego jednostki kontrolowanej w postanowieniach zawieranych umów.

V. POZOSTAŁE INFORMACJE I POUCZENIA.

Zgodnie z § 37 zarządzenia Nr 1094/VII/15 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu kontroli Kierownik jednostki kontrolowanej, w terminie do dnia 15 marca 2018 r. od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, informuje zarządzającego kontrolę o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystania wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w trzech jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden otrzymuje Dyrektor Centrum Dialogu im. Marka Edelmana w Łodzi, drugi Dyrektor Wydziału Kultury, a trzeci zostaje włączony do akt kontroli.

Kontroler

INSPEKTOR
Iwona Kowalczyk
Iwona Kowalczyk

.....
(pieczętka i podpis)

Zarządzający kontrolą
ZASTĘPCA DYREKTORA
Biura Audytu Wewnętrznego
i Kontroli

Tomasz Głuszczyk
Tomasz Głuszczyk

.....
(pieczętka i podpis)